

## 1.10 農業・農産加工、バイオ産業振興戦略

西部の農村地域では、農業、農民、農村の所得が低いという三農問題が顕著であり、この所得格差が農村の若者の沿海部へ出稼ぎなど社会問題の要因ともなっており、西部地域では「農村部の所得の向上」が重要な課題となっている。

本調査のテーマは「西部の中等都市を如何に発展させるか」である。西部の中等都市の周辺には広大な農村地域があり、中等都市の発展とともにこの周辺農村も豊かにならなければ、地域内の格差ができることになる。従って、本農業・農産物加工・バイオ分野についての課題は、「都市が発展し、都市化が進んでいく中で、中等都市周辺の農村と農民が豊かになっていくにはどうしたら良いか？」である。農村地域の発展の方法として、農村地域に豊富にある自然資源を有効活用しての農業、農産物加工、バイオ産業の振興がある。しかし、ただ闇雲に自然資源を活用して発展させれば良いのでない。かつて日本が高度経済成長を経験した際には、小さい国土や農業就業者の工業やサービスセクターへの移転により、農業・農村と都市の他のセクターとの極端な所得格差は生じなかったが、成長速度が早いために、公害の発生や食の安全性及び農村の疲弊や地方経済の停滞など社会の中での様々な歪みが生じた。一方、中国の現在の経済成長の速度は日本の場合より更に急激であり、かつ、地域やセクター間のアンバランスがあり極端な格差を生じさせている。このような、中国内部の状況や中国のおかれた状況を踏まえ、日本の経験に照らし合わせて、「中等都市周辺の農村地域を発展させる際に、歪みをできるだけ未然に防ぐための課題やどのような点に留意すればよいか」も、戦略の中に組み込んで提示する。

本稿では、まず、1) 日本の高度経済成長の下での農業と農村の状況、その中で生まれてきた食の安全性や地方都市と周辺の農村地域の疲弊という歪みとそれに対する社会の動きを、事例を紹介しながらレビューする。特に、中国の中等都市周辺の農村の発展の参考とするため過疎化をたどる日本の農村地域での活性化の成功事例を紹介する。これらから、中国の中等都市周辺の農村への示唆を抽出する。そして、2) 5つのモデル都市の周辺の農村地域に対する戦略を提示し、それを更に、5つの都市から拡大し、中国の西部中等都市の周辺の農村地域の発展のための戦略を提示する。本稿の目的、テーマ、手法は次の通りである。

**本稿の目的：**中国の5都市の事例調査を下に、中国の西部の中等都市の周辺の農村地域と人々が豊かになるための戦略を提示する。

**本稿でのテーマ：**

- ・中等都市の農村と農民が如何に豊かになるか？
- ・発展過程での歪みを未然に防ぐに方策を戦略にどう組み込むか？

**調査の手法：**

- ・日本の経済成長下での農業・農村の経験をレビューし、中国の参考となる点を抽出
- ・中国の西部の5つのモデル都市の事例調査

**日本の事例をとりあげた理由：**中国では、深圳で改革開放の実験の成功の後上海などで本格的な実施に至った。まだその経験は20年程であり、その周辺や背面では大きな歪みを抱えており、

今後さまざまな矛盾が表面化してくる。日本では高度経済成長からすでに半世紀がたっており、その間、社会は様々な歪みを抱え、左右に揺れながらも成長してきた。中国はこれから問題として、日本の経験を改革開放後、半世紀経った後のある種の実験ととらえ、その経験を活かすことができる。

### 1.10.1 日本の経済成長と農業・農村

戦後の日本農業は効率化、化学化、機械化が図られた。その結果、農薬公害や食の安全性、及び農村の疲弊という歪みが顕著になり、これに対し、社会の中から有機農業の運動や農村地域の活性化などの取り組みが行われている。ここでは、これらの状況について事例を含めてレビューする。

#### (1) 日本の工業化における農業・農村の近代化

##### 1) 日本の工業化と都市化の変遷

日本は19世紀末から急速な工業化、都市化をし、1900年から1940年までに、農村人口率で90%から60%、農業労働者比率で65%から40%、農業GDP比率で40%から20%にまで低下した。戦争により一旦、農業・農村の比率が向上したが、1960年代から高度経済成長を経験し、2000年には、農村（郡部）人口比率20%、農業労働者比率4%、農業GDP比率1%にまで低下した。見落としがちなのは、既に明治維新から戦前までに農村人口の都市住民化が行われていることである。この期間には、「女工哀史」に代表される農村から都市に送られてくる女性労働者の過酷な労働など、社会の中の格差を経験した。終戦後は戦前の教訓からか、格差を生み出さず、皆が豊かになるということに力点が置かれた。

##### 2) 高度経済成長の下での農業と農村

戦後の日本では急速な工業化・都市化が起こった。農業部門では、終戦直後から1960年まで、食糧不足から食糧増産という「量」が重視され、干拓などによる農地拡大、有畜農業の奨励、食糧管理制度による米の買い付けが行われた。その後、ある程度食糧が充足されると、1961年に「農業基本法」を制定し、農業と工業間の生産性格差や所得格差の是正を目標に掲げ、高投入と大規模化による所得向上を目指した。具体的には「農業も工業である」と位置付け、1) 生産品目の拡大（果樹、畜産、酪農、野菜など多様化と高級化：地域ごとの得意分野選定での地域専業）、2) 生産基盤の整備、3) 大規模農家育成（農家に離農を促し、農地の集団化や協業方式で規模拡大できる農家だけを残す）などが図られた。また、各種補助金も整備され、全国隅々までの農業協同組合（農協）<sup>41</sup>システムを形成された。農協は生産物のマーケティング、融資、投入材調達、農家の共済制度を行っている。最も重要なのはマーケティングで、販売は農協が取りまとめて、各地の卸売市場での競りにかけ農産物を販売し、農家は生産に集中すれば良かった。

この結果、米の増産、野菜の周年化、価格の安定化が図られた。農産物も工業製品のように規格化（形、色、味、大きさなど）がなされた。一方、生産基盤整備と機械化で農業労働は大幅に軽減し、省力化による余剰農業労働力の工業セクターなどへの吸収が図られた。農業の化学化、

<sup>41</sup> 農業協同組合とは、農民が会員となり戦後、1947年の農業協同組合法に基づいて発足した。正組合員を耕作農民に限り、区域に制限を設けず、出資組合のほかに非出資組合も認め、加入・設立を自由とした。信用、販売、購買、利用のほか、生産、農村工業、共済、教育の諸事業も行えることになった。

機械化、装置化、大型化、施設化など工業化が進み、農業や農村は農業機械や設備、公共土木事業の消費市場ともなり、農家の中には機械購入のための借金で機械化貧乏となる者もあった。高投入による土地生産性の向上は図られたが、農家の大規模化は進まず、都市の近郊では農家の兼業化が起きた。

一方、1971年には「農村地域工業導入促進法」で農地の工業用への転換が図られ、その後農村での工業団地の誘致や週末観光客を狙った不動産ビジネス、ゴルフコースの誘致も展開された。

### 3) 都市化・工業化と農業の工業化による歪み：環境面の問題と農村の疲弊

1970年代に入ると、全国で公害問題など、経済成長優先の歪みが表面化した。

第一に、環境面の問題である。農業でも農薬や化学肥料の多投入に伴う生産者の間での農薬公害、生産地での農村の生態系の破壊、また、消費者側でも食の安全性の疑問が起きてきた。

第二に、農村地域の疲弊など社会面の問題もある。農村では、工業化の過程で若年層が都市の他のセクターに移動し、都市へのアクセスの悪い山村では、高齢化、過疎化が起きている。この対策として都市のセクターからの税収を補助金としてつぎ込んでいるがこの流れは止まらず、田畑・山林の放棄など農村の疲弊が進んでおり、特に山林放棄による地滑りなどの災害も起きている。農村に工場誘致した地域では、不景気になると企業が撤退し地域経済が低迷し、リゾートマンションを誘致したところでは、人の住まない幽霊マンションだけが残ったという農村地域もある。また、日本では農村地域への補助金が充実し、補助金付けとなったり、外部の資本に依存したりという人々の自立心の欠如という問題も指摘されている。

更に、昨今のグローバリゼーションによる価格破壊で農村部の経済の低迷の傾向は大きくなり、農村部の疲弊のみならず、地方都市までが低迷し、衰退した商店街とドブ川と化したかつての清流といった様子を呈して、活気のあるのは一極集中の大都市のみという構図ができていく。農村や地方都市では、経済の低迷のみならず、長い年月をかけて地域社会に根付く伝統、文化、風習などの地域の独自性が、グローバル化の流れの下で、失われるという危機感がある。

一方、都市周辺の農村では兼業化による三ちゃん農業や、都市という大市場に近い有利な市場条件を活かした施設園芸など都市近郊農業を営む農家もあり、更に都市の近くでは、兼業や農地に賃貸マンションを建て不動産経営をしている農家も多い。

このような背景の下で、農林水産省は1999年には、農業とその従事者の地位向上を目指していた農業基本法を全面的に見直し、「食料・農業・農村基本法」を制定し、農業だけでなく食料の安定的供給、国土・景観保全や伝統文化の継承など農業の多面的気機能の発揮を目指して、その基盤となる農業の持続的な発展、並びに農村の振興の重要性をあげ、農村の過疎化と農村の疲弊による農村環境の劣化に対する危機感を募らせ、各種対策を行っている。

以上の取り組みにおいて農林水産省では、次の認識が基になっている。第一に、農村における雇用や所得機会の創出が今日特に大きな課題となっている点である。特に、バブル崩壊以降、日本の経済が低迷を続け、製造業の空洞化の進行により、農村の雇用を担ってきた縫製工場や電子部品工場等の閉鎖が相次ぐなかで、地域諸資源を活用した地域内発型の取組みが重要であるとする。第二に、しかしこのような内発的な発展も都市との交流なくしては成り立たないとする点である。つまり、都市と農村をいかにリンクさせ、人と物と金の流通をはかっていくかということである。そのために現在、朝市、農産物直売所（ファーマーズマーケット）、体験農業（ファームステイ・ボラバイト）、観光（グリーンツーリズム）等の果たしている役割が注目され、その効果

への期待が高まっている。また、女性が農業就業人口の約6割を占めていることから、女性への支援も重要項目として挙げられている。

## (2) 農業近代化への反省：有機農業の運動の高まりとその状況

### 1) 効率的農業の歪みへの反省：食の安全性、アレルギーの増加、環境意識の醸成

効率一辺倒で農薬付けや化学肥料付けの近代的農業に対する反省をもとに、1970年代に入り生産者や消費者といった市民の中から有機農業などの動きが生まれてきた。有機農業は、10年程前までは近隣農家や農協、政府から白い目で見られ、あるときは、これらの巨大な力と戦いながら進められ、ここ数年になってようやく市民権を得られるに至った。1970年代に生産者の間の公害問題、農村の小川から生物がいなくなるなどの生態系の破壊や、消費者の間の食の安全性に対する不安が大きくなってきた。そこで、生産者と消費者が農協などの販売ルートを通さず、直接結びつく「産消提携運動（産地直送）」という形で始まり、安全な農産物かどうかを顔の見える関係による信頼関係を構築することで確保してきた。これらの運動が次第に大きくなり、生活協同組合と産地の産商提携、各種の有機農産物の直販ネットワークなどが広まった。

1980年代になると市場に有機やオーガニックの表示が氾濫し始め、政府も2001年に有機農産物と加工品の標準化・規格化を行い、第三者認証制度や有機マーク（JAS有機認証農産物及び農産加工食品）を定めた。また、農林水産省は、1999年に「持続性の高い生産方式の導入の促進に関する法律」を成立させ、環境保全型農業を補助金や表彰制度、エコファーマー認定制度などで奨励するという、世界的な動きや市民の動きを後追いする形となった。

### 2) 環境保全型／有機農業の状況

環境保全型農業や有機農業は、化学肥料や農薬を未使用または、使用を極力控え、生産者と消費者の安全と自然環境の保全に配慮した農業であり、現在全国各地で取り組まれている。

農林水産省の調査では、販売農家233万戸中50万戸（21.5%）、栽培面積の16.1%で環境保全型農業に取り組んでいる<sup>42</sup>。認定基準の厳しいJAS有機農産物の生産状況は、2002年度で米の場合1.2万トンで国内生産量の0.14%、野菜の場合2.7万トンで国内生産量の0.16%である。これらの生産物のマーケティングも特徴があり、出荷先は従来の農協や卸売市場から、小売やレストラン、消費者団体、直販など多様化し、この傾向は、より基準の厳しいJAS有機農産物において顕著である（表I.3.1.13参照）。

表 I.3.1.13 環境保全型農産物の出荷状況（%）

	農協出荷	卸売	加工業者	小売・食堂	生協・消費者団体	直販	その他
環境保全型農業	58.6	8.4	2.3	3.3	1.5	4.6	21.3
JAS有機農産物	33.8	2.7	13.5	23.6	14.8	9.4	2.3

出所：農林水産省、環境保全型農業による農産物の生産・出荷状況調査結果の概要、平成14年9月

また、これらの農家経営の状況を見ると、稲作経営では環境保全型農法で、労働時間が23%増加し、10アール当たり収量が14%低下するが、販売価格が29%上昇し、結局所得は16%向上している。基準の厳しい無農薬・無化学肥料栽培では、労働時間は50%増加し、10アール当たり収

<sup>42</sup>農林水産省、環境保全型農業による農産物の生産・出荷状況調査結果の概要、平成14年9月。

量が19%低下するが、販売価格が72%上昇し、所得は32%向上している。

販売先も農協中心から多様化し、環境調和型農業の場合、59%が販売先を変更している。特に基準の厳しい無農薬・無化学肥料栽培では、消費者直販が多い(次表参照)。価格決定権を生産者が握っているケースが42%ある。

表 I. 3. 1. 14 環境保全型稲作の出荷状況 (%)

区分	計	農協	消費者グループ・個別消費者	生協等消費者団体	農協以外の集出荷業者	その他
環境保全型(平均)	100	46.3	34.4	5.8	6.1	7.4
無農薬・無化学肥料栽培	100	18.1	55.8	8.0	5.7	12.4

出所：農林水産省、平成10年度、環境保全型農業(稲作)推進農家の経営分析調査結果の概要、平成11年8月

一方、野菜栽培の場合、労働時間は4%増加し販売量は10%低下したが、価格が16%上昇、所得は8%上昇している。販売先は農協から消費者直販が増えており、以前は53%が農協、直販が4%であったのが、それぞれ、35%、13%となっている(表I.3.1.15参照)。

表 I. 3. 1. 15 環境調和型農業による野菜の出荷 (%)

	農協	消費者直販	生協	農協以外の出荷団体	外食・中食産業	量販店	その他
環境保全型野菜	35	13	21	16	1	6	9
環境保全型移行前	52	4	4	15	0	2	24

出所：環境保全型農業(野菜)推進農家の経営分析調査(事例)、平成12年5月

以上、環境保全型農業や有機農業は、労働量が増えるが所得は上がり、その鍵となるのはマーケティングにあり、従来の農協系統の販売から、直販など販売ルートが多様化があげられる。

### 3) 有機農業の高まりの背景

上述のような有機農業、環境調和型農業への取り組み増加の背景には、食の安全性の問題があるが、農薬や化学肥料だけでなく、重油など化石エネルギーを多投した施設栽培により旬を無視した農産物や、狂牛病、工業型の畜産などによる家畜に対するストレスの増大で不健康な家畜の肉が生産されるという「家畜福祉」の問題も、食の安全性に対する不安要因となっている。

更に、ここ数年、大規模な食品会社による食品表示偽造問題により、消費者の不安を増大している。また、子供たちの間ではアレルギーを持った子供が増え、大都市の14歳以下の子供達の40%が何らかのアレルギーを持っているともいわれる。アレルギーは幼少の間に治さなければ生涯苦しむことになるので、母親達の間では有機農産物のネットワークからの購入などが熱心に行われている。日本ではここ何年か少年の凶悪犯罪や、すぐキレル子供など「心の不健康」な若者が増加しており、これらの要因の一つが食の安全性の問題とも言われている。

一方、都市生活者も豊かさを求め、金銭的には豊かになったが、ストレスなども増え、真の豊かさを追求していることもある。最近では、都市のサラリーマンなどを辞め、農業を始める人も急増している。新規就業者は1990年度では1万6,000人であったのが、2002年度では8万人と5

倍に増えて、食の安全やスローライフへの関心の高まりなど、Way of Life (生き方)として農業を職業に選ぶ人も増えている。

#### 4) 環境調和型／有機農業の事例

環境調和型農業や有機農業などの様々な取り組みについて具体的な事例を交えてレビューする。地域をあげて環境保全農業に取り組む地域も多く、例えば北海道勇払郡穂別町では、ヘルシーフードタウン、山形県高島町では篤農家による長年の有機農業への取り組みがようやく市民権を得て、まちづくりの柱にもなり日本中から視察者を招いている。また、「美しい原風景としての農村景観」を打ち出す地域もあり、新潟県こしじ農業共同組合（越路町）では「ホテルとびかう有機の里」宣言を行い、全国で減農薬・減化学肥料による高品質地域産米生産をうたっており、都会からの人を引きつけている。このような環境保全型農業への取り組みとしては、まず、人づくり、土づくり、生産技術指導、そしてマーケティングがあげられる。

一方、生産者と消費者を結ぶ有機農業の産直ネットワークは、環境調和型／有機農業の代表的な形態であり、以下に「大地を守る会」の取り組みを紹介する。

#### 事例1：有機産直ネットワークの事例：大地を守る会

「大地を守る会」は、自然に調和した社会の実現をめざし有機農業運動に取り組むため、1975年に設立された市民団体（NGO）で、1977年には流通部門を法人化して株式会社大地を設立した。中心的な活動は、有機・無農薬野菜から肉、魚、加工品、生活用品まで3,500品目を届ける会員制宅配サービス「大地宅配」で、会員数は、2004年3月末で約6万8,000人、年間売上は132億万円（2004年3月期）となっている。人の生命の根幹をなす「食」の大切さを自覚し、「食」を生産する農業・漁業・林業などの第一次産業の価値が正当に評価される社会の実現を目指し、安全な食品を広める、生活全体の安全を守る、有機農業と国産にこだわる、アジアの農民とも連携を深めることをポリシーとして「農薬公害の完全追放と安全な農畜産物の安定供給」を目指し活動している。有機農産物は「顔の見える関係」を大切にし、「無農薬無化学肥料栽培」を基本としている。1999年に大地の基準として「大地を守る会有機農産物等生産基準」を設定し、2004年4月に改訂している。これは国の基準よりも早く設定し、かつ、厳しいものとなっている。

**大地の産地形成：**消費者と生産者を結びつけることで、産地の育成も行われている。岩手県の山形村との提携では、2004年には、国産飼料100%で長期自然放牧によって飼養した国産短角牛肉の販売を始めて、BSE問題で牛肉の需要が低迷している中で、好調な売れ行きを示している。日本の畜産の飼料自給率は、2000年度で26%と多くを輸入に頼っている中で、7年をかけて国産飼料100%を実現した。山形村と大地を守る会は20年前に3頭の短角牛の産直からはじめ、素性のわからない飼料や抗生物質の飼料添加を一切行わず、商品開発に取り組んできており、現在では年間500頭を出荷している。また、日本で一般的な、大量の濃厚飼料（栄養価の高い飼料）で、運動させずに育てる飼いは、「アニマル・ウェルフェア（動物福祉）」の問題があるとして長期自然放牧を行っている。更に、消費者との交流も20年にわたり行ってきており、現在では来村者は1,000人を超えている。

#### 産直ネットワークの手法

このような産直ネットワークは多数存在し、共通するのは「身土不二：地産地消」、「医食同源」、「循環型社会の実現」などの考えを基に、次のようなものが主な共通する方法である。

- マーケティング方法としての「消費者と生産者の顔の見える関係」を築き農業経営側の安定も図る
- 交流、勉強会や各種イベント、冊子によるマーケティングとコアになる物流会社
- 消費者に安全（基準と第三者認証、無農薬、無化学肥料）と安心（プロセスの管理と情報化、すべての情報公開によるトレーサビリティの確保）を届ける仕組み

- 政府より以前に独自の基準を作成し、政府基準よりも厳しい
- 農産物販売から、加工食品や日用品など取り扱い品目の拡大
- 販売のみから、生産者-消費者との交流、さらにゴミのリサイクルなど社会全体の循環への取り組み

#### 農村発信型の循環型社会への運動：家庭用生ゴミリサイクル

有機農業に取り組みは、単に農産物を販売するだけでなく、次第に社会全体の環境問題に広げようという動きがでてきている。遺伝子組み換え食品の反対、輸送のための化石エネルギーを消費する輸入食品から国産への回帰などがあるが、具体的に各家庭が取り組んでいる一例が、農村から都市住民を巻き込んで、リサイクル運動の展開である。

日本では年間 2,000 万トンの生ゴミが発生し、内訳は家庭から 1,000 万トン、食品メーカーから 340 万トン、スーパーや外食産業から 600 万トンである。これらは埋め立てや焼却処分するが、生ゴミは、水分を多く含み、温度を下げるためダイオキシンの排出源となっている。食品リサイクル法が 2004 年 5 月から施行し、食品関連事業者に対して生ゴミの削減を義務付け、同時に生ゴミを堆肥に変えるなど有効利用を促進することも目的としている。「生ゴミ全体の約半分」を占める家庭の生ゴミは対象外で、事業所の生ゴミが目標の 2 割削減できても、全体の 1 割にすぎない。家庭から出る一般廃棄物は市町村の責任となっており、1 人 1 人がどう考え実行するか、各家庭の意識が重要である。家庭用ゴミの 4 割が生ゴミであり、各家庭を巻き込み、生ゴミを減らし、堆肥にして再利用しようという試みが行われている。

#### 事例 2：家庭の生ゴミの社会全体でのリサイクル：らでいっしゅぼーやのエコキッチン倶楽部

産直ネットワークの活動から生まれてきたのが「らでいっしゅぼーや」のエコキッチン倶楽部である。家庭から出る生ゴミのリサイクル活動であり、「会員制宅配システム」と「産地とのネットワーク」の輪をつなぐことによって実現することを目指しており、2004 年 4 月時点で 400 名余の会員がいる。

- 1) 家庭で生ゴミ処理機「リサイクラー」で生ゴミを乾燥させる。
- 2) 毎週の品物の宅配の際に、乾燥資源として回収。
- 3) 回収した乾燥資源は、肥料工場に持ち込み、肥料にかえる。

これにより、一家庭一日当たり 700 グラムの生ゴミが出るが、2 時間の乾燥で 7 分の 1 に乾燥する。400 家庭だけでも、一日 280kg の生ゴミを 56kg の堆肥に換え、1 ヶ月で 8.4 トンの生ゴミを 1.7 トンの堆肥に、1 年で 1,000 トンの生ゴミを 200 トンの堆肥に変換できる。

家庭での処理方法も指導しており、よく絞ることで嫌気性微生物は分解能力も低く、悪臭の要因ともなる嫌気性微生物の発生を抑制できる。これによって分解能力の高い好気性微生物の増殖が図られる。

#### 事例 3：地域で生ゴミを減らし循環する仕組みをつくる取り組み：山形県長井市のレインボープラン

また、地域ぐるみで循環型社会づくりに取り組んでいる地域もある。山形県長井市では「まち」の生ゴミ、食品廃棄物等を分別・収集して堆肥化し、「むら」の農地に還元するとともに、土づくりと減農薬栽培により生産された野菜等の農産物を認証し「まち」の台所や学校給食へ供給することにより、地域資源循環システムを全国に先駆けて確立している。特筆すべきは、行政主導で始まったものではなく、2 人の農民と 1 人の市民から始まったものである。そこから市民に訴え、地域の中核的団体に呼びかけネットワークでつなぎ、行政の参加を促した。市民の合意がいかに形成されるかが重要であり、女性団体、商工会議所、清掃事業所、病院、農協、さらにキーパーソンといわれる市民の家の門をたたき、「一緒にこの夢を育ててもらえないだろうか」と呼びかけ、地域社会の合意形成に努めてきた。これにより、行政が動きやすい環境が作られ、行政の参加の下、レインボープラン調査委員会が立ち上げられ、プランが実現に向けて動き出した。

#### (3) グローバリゼーションの中で農村地域が如何に活力を保つか？

グローバリゼーションという国際的な価格競争の中で、勝ち組といえども農村の疲弊は起きて

いる。米国は食糧自給率も高い勝ち組であるが、大農場が輸出用の食糧を作る一方で、価格競争で破れた家族農業が倒産して過疎化が進み地域社会が崩壊し、大農場主とその労働者しかいない社会となりつつある。アメリカ東部では CSA (Community Supported Agriculture) 運動が広がっており、消費者が代金前払いで、自分たちが食べるものを地元の農家に生産してもらおうというものである。また、イタリアでも食の画一化からスローフード運動が広まっている。

このように、国際的な競争の中で、農業生産者同士が顔の見えない競争に巻き込まれ、農村地域が衰退しており、グローバリゼーションの中で、農村のみならず、地方都市などの地域が如何に活力を保つかというのは、先進国、途上国にかかわらず、世界共通の課題ともなっている。

このような中で、日本で地域が独自に取り組んで活性化している事例をレビューする。

- ・ 宮崎県諸塚村：森林活用型村づくりの環境共生村での産直住宅ネットワーク
- ・ 大分県：一村一品運動
- ・ 大分県湯布院町：Uターン組の活躍による癒し系の観光型農村
- ・ 和歌山県南部川村：ブランドうめ生産による所得向上
- ・ 兵庫県神戸市：大都市近郊で集落単位での里作り計画
- ・ 滋賀県長浜町：歴史的な町並みを活かした商店街のにぎわいの再生

#### 事例 4：宮崎県諸塚村：森林活用型村づくりの環境共生村での産直住宅ネットワーク

日本の農村部では、前述のように過疎化、高齢化で農地の放棄、山林の放棄などで疲弊している。特に、林業では、木材価格の低迷や山村の過疎化で森林の手入れをしない「放置林」、更には、山林伐採後植林をしない「放棄林」などが発生し、森林の荒廃により地滑りなど災害の原因にもなっている。このような環境でも森林を持続的に保全しつつ、農村の経済の活性化を実現している農村がある。

この一つの事例が、宮崎県の諸塚村である。宮崎県はスギの素材生産日本一の県である。宮崎県諸塚村は、九州山脈の奥深くに位置し、天孫降臨伝説の地・高千穂郷の一角にあり、都市からのアクセスに恵まれていない。村の面積は 188km<sup>2</sup> 山村であり、面積の 95%が森林で、うち 98%が民有林で、その所有形態は山林面積 10-50ha の中規模の家族労働的な林家が中心となっている。村には 780 世帯、2,600 人が住んでおり、村の産業は第一次産業に 35%が依存している。村民は古くから森林と関わりながら生活しており、手入れの行き届いた針葉樹と広葉樹の混交のモザイク林相と呼ばれる、美しい森が広がっている。村では、森林を守り育てて共生を図ろうとする「林業立村」を目標としてむらづくりに取り組んでいる。

かつては宮崎県一の貧乏村とも呼ばれていたが、1955 年頃から（昭和 30 年代）林業、シイタケ、茶、牛を 4 大基幹産業として、「家族単位の農林家での複合経営」による、「山に生きる林業立村」むらづくりを進めた。1984 年（昭和 59 年）には、シイタケで 10 億円近い生産高という成果をおさめたが、その後、外国産シイタケの輸入による価格破壊、原木価格の破壊による生産者の意欲減退や過疎化・高齢化の進行による担い手不足が問題となっていた。

このような状況で、1996 年から諸塚村と耳川広域森林組合諸塚木材加工センター、森林作業の第三セクター・ウッドピア諸塚の共同で「エコビレッジ諸塚プロジェクト」を始めた。これは、森林資源の有効活用と、都市と山村との独自の交流を促進することで、山村の人々が自信を持って生活していく基盤をつくることを目的としている。自然素材を使った家づくりの提案や体験交流ツアーなど地域資源、地場の素材を活用したエコビレッジイベントを企画し、単なる素材の直売や観光開発に終わらない、人にも、地球にも優しい生活提案型の交流運動の展開を図っている。これらの動きの積み重ねによって、地域の人々が自らの地域社会を研究し、自らの未来を自ら創造することが最終目的としている。



**諸塚方式産直住宅：山村から発信する環境共生型自然派住宅：**この中でも「諸塚産直住宅」プロジェクトはその柱ともなるもので、川上（木材産地）と川下（住宅地）が人のネットワークを構築して、木材産地が情報発信して、コーディネートしている。「九州の家は九州の木で」として、九州地区限定の地域材による家づくりをめざし、1997年度から供給開始し、2003度末までで70棟の諸塚村産直住宅が出来上がった。施主、設計者、工務店に木材生産現場に入ってもらい、生産者が上棟式や竣工式に参加するなど、木材生産社とユーザーの顔の見える仕組みを作ることに力点をおいている。

産直住宅のスタンスとしては、まず、環境に優しいことである。これは森林を守っていくことと、環境に優しい住宅づくりである。シックハウス等の住まいの環境汚染が叫ばれる中で、住宅による健康阻害の原因といわれる化学物質をさけて、地元木材を中心にほんものの自然素材をふんだんに使った木の香りとぬくもりのある自然派家づくりを提案し、1999年に熊本大学医学部の協力で室内環境測定も行っている。

次に、できるだけ地域にあるものを使う「身土不二」の考えで、地域資源を活かしている。更に、売ったら終わりと言う一過性でなく、関係を継続してゆくことを大事にしている。そして、住宅の範囲を九州限定としている。これは、身土不二の考え、無駄な輸送エネルギーを使わないという環境負荷を減らすこと、顔の見える関係の限度を考えてのことである。

**ユーザーとの交流による品質管理：**小さな村が産直住宅の取り組む一番の課題は品質管理であり、これは生産者側にとっても直接ユーザーと接するメリットともなっている。ユーザーが本当に必要としている素材がわかり、生產品の問題がすぐにわかるようになる。例えば、市場では全く評価されていないが、建築の現場が本当に求めている乾燥剤の重要性を認識し、すたれていた葉付き自然乾燥木材（葉枯らし材）の取り込みも行っている。これは、人口乾燥に比べて、色ツヤや香りが際立ち、害虫やカビに強く、収縮や変色も少ない。産直モデルハウスでは築5年経っても木の香りが漂っている。

この他にも九州の都市で「森林と住まいのセミナー」を開催し、これからの家づくりと環境保全をメインテーマとし、恵まれた自然を生かした諸塚村の村づくりを通して、山村から都市に発信したり、九州の都市市民に呼びかけ、諸塚の木材生産現場の見学、都市と山村との交流によって、夜神楽、文化祭、地元の祭り等の山村文化も楽しむ「木材産地ツアー」を行い、延べ1,000人以上が参加している。また、最近では建築家の意識が木材生産現場の山に向いており、日本建築学会の公開研究交流会が行われ、また学者の間では「林業政策研究のメッカ」とも言われている。2000年度には「活力のあるまちづくり自治大臣表彰」も受けている。

また、地域資源の探索として「地元再発見ツアー」をフィールドワークの手法で行い、都市住民と地元の人と一緒に地域を探索し、地域内にある資源を見直し、再評価している。地元にとってはなにげないものも都市住民にとっては、素晴らしい資源であったりする。このツアーにより、地元意識が形成され、掘り起こされた資源として豊富にあるのは「薬草・薬木」であり、このような薬草・薬木の公園を作る計画もある。

諸塚村では、更に都市と交流しながら山と共生し、村全体に広がる資源をまるごと活かそうという「全村森林公園化構想」を次のステップのむらづくりの柱としている。



図 I.3.1.7 諸塚村の産直モデルハウス

出所：諸塚村 HP

このような地域資源を活用し、環境保全と地域経済の活性化の図られた要因として考えられることは、村内の要因として次のことがあげられる。

- 「地域資源の村外への移動を防いだこと」

これは高度経済成長の進展にあわせ、村を離れる人が相次ぎ、一方では、山林の所有権の売買により山林の所有権が外に移動した。これにより、さまざまな開発などが不在村者の同意が得られなくなり、林業振興に深刻な問題が発生した。日本では自由な売買行為である山林売買を止める強制力はないので、これを防止するために、1960年に村で土地の村外の移動を防止する対策要綱を作成し、移動防止のための説得など村をあげての取り組みを行った。

- 「農村の最も重要な地域資源である人を呼び戻したこと」

エコビレッジプロジェクトのリーダーは地元出身で、大学卒業後10数年都市で生活し、Uターンした人であり、この人材がプロジェクトの推進役となっている。

また、村をとりまく環境の要因としてあげられるのは、

- 「木材業界のシステムがユーザーの真の要求から乖離してしまったこと」

日本全体が均質な物が年間を通じて必要な生活にはまってしまう、自然の恵みで味、色や形も決して均質でない野菜や木材までが、工業製品のように、均質・大量・安定供給されるものになっている。木材市場の流通がこのような体制となってしまう、施主や生産者を無視して動いており、これでない流通にならなくなっている。これがエンドユーザーである消費者や施主の求める物と異なってきている。ユーザーはカタログから選ぶようなもの家でなく、自分にあった環境にやさしい家をつくるということを求めている。更に、あげられるのは、

- 「都市生活者が真の豊かさを追求していること」

都市生活者が金銭的には豊かになったが、ストレスなどで心身が疲弊しまっている人も多い。これらの人の意識が変わってきており、社会の歯車としての生き方よりWay of Lifeを見直し、農山村の生活に魅力を感じている人が増えている。環境意識も高まっており、日本の暮らしを支えているのは、途上国からの大量な輸入品で、相手国の自然やコミュニティの破壊という犠牲の上に成り立っているということを踏まえ、国内へのこだわりが生まれている。

そして、最後に、このような都市の人たちと木材という資源を介してネットワークを村の内部資源を活かして行うに至ったのである。

### 事例5：大分県：一村一品運動

日本の大分県で始まった「一村一品運動」はよく知られた事例ではあるが、農村部の地元のイニシアティブで所得向上を図った例として有名であり、現在ではタイでも導入され一種のブームとなっている。ルーツをたどると、1950年代に山間地で日照や耕地面積に恵まれなかった大分県大山町で、当時は政府が米作を推進していたにもかかわらず、他にはない日本一のものを作ろうと、人々が考え梅と栗を生産・加工し、より少ない労働で収入が5-6倍になった。これをみた大分県の政府が、不景気になると撤退してしまう外資導入より内部の資源を活用した開発をしようと、政策の中に取り入れ、各村で日本一の品をつくらうと始めたものである。当初は、県知事が直接、各市、各村で村の人々とコミュニケーションをとり、キャンペーン、啓発を行い、彼らのイニシアティブ、独立心、村民としての誇り、アイデンティティを醸成していった。ただ、県政府は、依存心を増し自主性を損なうことになるので、資金的な補助を一切せずに、代わりに人材育成の支援、農水産品の加工の研究開発のサービス、販売会社を設立し販売の支援を行なった。当初の品物はレベルの低いものしかなかったが、お互いの村同士の競争心をあおり切磋琢磨し、現在では、一つの村でいくつもの誇れる品を生産し、市場に出している。これらの活動の中心となっているのは女性である。

### 事例6：大分県湯布院町：Uターン組の活躍による癒しの観光型農村

湯布院町は人口11,483人。観光客が年間380万人（2000年）訪れる、観光の町である。温泉の湯の量は全国で2番目に多い。

都会からUターンしてきた地元の温泉旅館の経営者が中心になって地域の特性を活かした観光地づくり

を行ってきた。その活動の原点となったのは、そのような地域リーダーらが、1967年にドイツに視察に行ったことであった。当時の日本は高度経済成長であり、観光地といえば、大型で大規模な施設を備えた団体用の歓楽型の観光地が全盛であり、すぐ近くに都市からのアクセスのよい別府温泉があった。湯布院町でそのような開発は望むべくもなく、なんとかして生き残りの方法を探そうとし、一部の町民がドイツでの例を耳にして、借金をしてドイツまで視察に行くことになったのである。その結果、その町の持っている自然のものを生かした文化と市場のある観光地づくりというビジョンを提案し、このビジョンを町の人々と共有するために、町長も参加しコンセンサス・コンファレンスを続けた。更に、マスコミなども活用し、町内と大都市の人々にも情報を発信し、結果として、大都市の人々が小さな田舎町に来ることによって、住民の意識が変わっていき、本格的に取り組むこととなった。このコンセプトが、経済成長後の都市住民のニーズに合致して、注目をあびることとなった。高度経済成長期には、都市住民の観光は、名所旧跡めぐりと大衆歓楽型の観光地が全盛であったが、人々が豊かになった後は、都市の生活でストレスをためた人たちが、癒しやのんびりとした田舎の雰囲気ふれ、リフレッシュするという、生活型・余暇型・滞在型の観光の需要が増えてきたのである。

湯布院の地域おこしの特徴は、第一に、湯布院の地域資源である「田舎のよさ」を最大限に活かしていることがまずあげられる。1980年代の日本のバブル経済期には、開発業者によって町が買い占められリゾートマンションだらけになりそうになった時があったが、これに対して町を挙げて阻止し、湯布院本来の静かな田舎のたたずまいを残すことができた。第二に、Uターンの人々のリーダーシップが大きいことも特徴としてあげられる。現に役場には人材育成課はなく、人々の要請に従って、例えば公共の施設を貸すなどの後方支援に徹している。そして、都会の人々を巻き込むことにより町の人々の意識を変化させていっていることである。

更に、湯布院では次代を担う人材育成に取り組んでおり、町議会によって1985年に「潤いの町・人づくり基金条例」が制定されたことである。そして1991年に民間からの寄付金とベースとした基本財産1億円で「人材育成ゆふいん財団」が設立された。この法人は湯布院町の活性化のため、人材育成に関する調査、研究を行うとともに、町内住民の自主学習、実践活動に対して援助することにより、もっと潤いのある町づくりに寄与することを目的としている。

**住民による問題解決：**このような湯布院でも、観光地化したことにより大量の観光客が押し寄せ、最近では外資の乱入による景観の乱れや休日の交通渋滞など新たな問題を抱えている。東京や大阪の企業が湯布院町にアンテナショップを設け、無秩序で多種多様なデザインの建物を建てて、美しい自然景観が失われて、そこでは外から持ち込んだものに湯布院というラベルを貼って土産物を販売している。最近では、湯布院は既に俗化したとして、都市の人々の行き先は、更に奥地の温泉地の黒川温泉などに移り始めている。

これに対しては、ゆふいんらしい建築のガイドブックを作成し、建築基準コードなどでない、ゆるやかな景観保全の取り組みを行っている。また、交通渋滞に対して、住民の参加による調査を行い、それまで、自分達個人の視点からしか交通問題をみていなかったが、住民自らが交通状況を実感し共通の問題意識を持つに至っている。これにより、これまでの行政主体の問題解決策といえば道路拡幅や駐車場整備といったハードものの整備しか思い浮かべなかった人が、住民の知恵と工夫で問題に対処するという意識を持つに至った。

#### **事例7：和歌山県南部川村：ブランドうめ「南高梅」生産による所得向上**

和歌山県のほぼ中央部に位置する南部川村は、近郊に都心がなく、それが故に内発的な地域活性化の道を探ってきた。その結果が日本一の梅の里である。梅の生産量は年間約2万トン、売上高約90億円は日本一である。過去16年の間に、全国で一番所得が向上した村である。

村の総人口6,779人そのうち農家人口は5,322人である。村の人口の80%が梅の生産に関わっている。梅生産は、1970年代に当時の農協の幹部が他の村民と一緒に、連日にわたり村の将来を担う産業を育てようと議論し、村に古くから伝わる梅をつくろうと至り、大阪に何度も足を運び販売を試みたことから始まる。村役場には全国でもめずらしい「うめ課」が1973年に設置され、このうめ課を中心に住民と一体となって梅を中心にして農業、工業、商業の一貫した地場産業を形成し、その振興を図って村の経済の充実を図っている。梅によって振興を図るこの村は、工場を誘致せず、ゴルフ場も入れないという方針を貫いている。

また、次代の人材育成として、村の子どもたちのふるさと学習のための「うめ振興館」という施設もつくった。この施設は、道の駅も併設されており、他の地域から来た人々との交流の場所としても機能している。更に、独自の研究施設を設け、現場のニーズに即した農家のための研究開発を行っている。

このような成功によって、南部川村の過疎化は止まり、通常農村部では低い婚姻率も高い。そして、農家の後継者も順調に育っている。この後継者育成という面では、さきほどあげたように、振興館の設置によって地域の子どもたちへの教育がなされているが、そのほかにも梅の収穫期には小中学校で「梅とり休み」を設け、体験的な学習も行っている。また高校では園芸科が設置され、そこで教師と生徒らが実践的に梅の栽培の勉強を行っている。この高校から村の後継者が育っているという。

現在は中国産の安価な梅との競争にさらされ、如何に差別化するかを考え、国産高級梅と中国産のお手頃な梅という、大別して2種類の商品を開発し、村の農家自ら中国産の梅でのお手頃商品を製造している。

### 事例8：兵庫県神戸市：大都市近郊で集落単位での里作り計画

以上に紹介したのは、都市へのアクセスの良くない地域での事例であるが、都市へのアクセスの良い例として神戸市の例をあげる。

神戸市は、関西地区有数の大都市である。ここでは、都市近郊農業が行われている。神戸都心には短時間で出ることができるために、農村地域であっても、そこに住みながら農業以外の産業にとの兼業が可能となっている。近年は、農業を放棄する農家も多く、どのように農業を維持するか、農村とその景観や社会をどう保全するかが、地域の課題となっている。

神戸市には、農村地域に行政区画と異なる164の昔ながらの集落があるが、住民にそれぞれの集落での地域活性化の計画を打ち出させることによって、住民参加型の地域振興を図っている。正確に言えば、住民だけではなく、そこに土地を持つ所有者、工場を持つ企業者も構成員として含まれる。その基となっているのは、市内の農業・農村地域を「人と自然の共生ゾーン」と位置づけた1998年制定の条例である。この条例によって、1) 秩序ある土地利用の推進、2) 農業景観の保全、3) 住民主体の取り組みという3点が可能となっている。

特に三つ目の住民参加を狙った事業としてこの条例を基にしたものがある。各集落が「里づくり協議会」を設立し、住民自ら「里づくり計画」立てるというものである。これによってオーナーシップを伴った地域活性化が可能となっている。住民以外にも、学者、市の行政官がアドバイザーとして関わっている。また、「ふる里一誇事業」、それぞれの集落で一つ誇れるものを提示することによって、住民の郷土愛を育成し、そのことを通じた地域活性化も図っている。市は中央省庁の補助金システムを紹介するなどのコーディネーターの役割を通して、この住民主体の事業を支援している。

### 事例9：滋賀県長浜町：歴史的な町並みを活かした商店街のにぎわいの再生

農村地域だけでなく、日本の地方都市では商店街の停滞など経済の停滞に苦しんでいる。この中で、人口6万人の滋賀県長浜市が「黒壁」という歴史的建造物郡の景観を活かした、まちづくりをすすめ、多数の観光客が訪れている。長浜は豊臣秀吉が築いた城下町で、商業の取引に課税しない楽市楽座の制度があり、多くの商人や住民の往来があり大手門通りを含め多数の銀行が立ち並んだ。1980年に郊外ショッピングセンターができ、市の中心部の商店街がすたれていたが、黒壁



図 I.3.1.8 黒壁1号館（右）、長浜分副茶屋（左）

出所：<http://www.kurokabe.co.jp/>

1900年に建設された黒壁銀行の取り壊しの話が持ち上がった際、保存しようと1988年にガラス製造や販売を行う「株式会社黒壁」を設立し、これが起点となって、町全体の黒壁の保存運動となり、商店街が活性化された。ここでの活性化の動きは、役所、商工会議所や商店街だけでなく、各層の市民が参加して、縦割りでない方策を考えたことが鍵となっている。

## 1.10.2 中国西部の中等都市の周辺農村の発展に向けて

以上、日本の経験を、事例を含めてレビューをした。ここでは、まず、1) この経験が中国の農村へどのような示唆を与えられるかを示した後、2) 中国の経済成長パターンは西部でも適応可能かどうかを議論し、その上で、3) 5つの事例都市の戦略を踏まえ、それを拡大し中国西部の中等都市の農村の発展戦略を提示する。

### (1) 日本の事例から中国の農村への示唆

上術のように日本では第二次世界大戦後急速に工業化を進めた結果、農業と農村の国民経済における位置づけが低下した。しかし、社会的、環境、防災上の面からの重要性があり、農業の重要性が見直されている。

農村での実態は担い手となる若者が流出し高齢化、過疎化が進んでいる。これに伴い、耕作放棄により農地や森林の荒廃がすすみ環境的や防災上（砂防）の問題が起きている。一方、都市では過密、精神的ゆとりの低下、一人暮らし老人問題などの都市問題が起きている。

若者の流出の要因は所得機会がないこと、文化機会のないことである。特に、所得機会が重要でありこれは大山町や南部川村の例からもわかる。これらの農村では都市からのアクセスの悪いにもかかわらず、早くからの時代を先取りし、地域の特徴を活かした住民の創意工夫により所得が向上し、人口流出、高齢化が避けられ、さらに文化の機会を作り出している。経済基盤をつくるのが第一で、それにより教育や文化にも投資でき、人も集まり、社会・経済の良い循環がつけられる。

中国の場合はまだ日本ほど都市化は進んでいない。日本のようなバランスを欠いた都市化がすすみ農村問題や都市問題が起こらないよう、今のうちから農村の経済の活性化を行ってゆき、バランスのとれた精神的にゆとりのある人間味のある発展を行ってゆく必要がある。特に、地域住民による創意工夫が成功の鍵であり、農村住民の人材育成が重要である。

#### 1) 中国の西部中等都市の周辺農村と日本の農村のおかれた状況の差異

中国の内部の状況、及び現在の中国のおかれた状況は、高度経済成長時代の日本とは異なり、これら日本の事例からの示唆をそのまま適用することはできない。当時の日本と現在の日本の大きな差異は次のものがある。

- ・日本の人口規模、国土は小さく、中国の一つの省のレベルである。また、島国なので、中国のスケールからみれば、全国が沿海部のようなものである。このような、小ささが高度経済成長と格差のない発展の要因ともなっていた。
- ・現在の日本の高度経済成長よりも更に速い成長をしており、かつ、日本の経済成長とは異なり、地域間、セクター間の格差が大きく、拡大傾向にある。発展過程のさまざまな歪みが更に拡大する恐れもある。
- ・日本の農業や農村は、他のセクターの税金や郵便貯金を財源に、補助金や基盤整備などでてこ入れをし、更に兼業により、農家と都市住民との生活格差がほとんどなく、環境に芽を向ける

余裕があった。中国の農民はまだ、経済的余裕がなく、いわゆる「食べていくのに精一杯」の状況で、この状況で環境に目を向ける余裕がないであろう。

## 2) 日本の農村のレビューから中国西部の農村への示唆

このような差異を考慮しても、中国の農村の発展に示唆になることがある。

日本は1950年代から高度経済成長を経験し、すでに半世紀がたっており、その間、社会は様々な歪みを抱え、左右に揺れながらも成長してきた。中国では、深センで改革開放の実験の成功の後、上海などの沿海部での本格的な実施に至った。まだその経験は20年程であり、表面的にはあまり日本も上海も差はないが、その周辺や背面では大きな歪みを抱えており、今後さまざまな矛盾が表面化してくると考えられる。中国はこれから問題として、日本における経験を改革開放後、半世紀後のある種の実験ととらえ、その経験を活かすことができる。

また、日本の規模だと中国のように人口1,000万人を超える大都市に匹敵する都市は、東京と大阪・京都・神戸の関西圏しかなく、その他の都市は中国の中等都市の規模である。日本の都市へのアクセスの悪い中山間村と呼ばれる農村でさえ、アクセスが悪いと言ってもそのアクセスは、中国の中等都市の周辺の農村のレベルであり、中等都市の周辺の農村と日本の中山間村の都市へのアクセスのレベルは似通っている。

更に、現在はグローバリゼーションの時代で、農村にいても、世界中との競争もあれば、世界中との情報交換もできる。これは、脅威であるとともにチャンスでもありこれを活かすことができれば、中国独自の地方発信型の農村開発の可能性がある。

本稿で取り上げた日本の農村と地域の活性化の事例をまとめて、分類すると次表の通りである。

表 I.3.1.16 日本の農村の活性化の事例と分類

事例	地域	条件	背景	主な内容	タイプ
4	宮崎県 諸塚村	山間地	過疎化	産直住宅	都市とのネットワークによる林産品の高付加価値化
5	大分県	山間地	貧困、過疎化	一村一品運動	農産品の高付加価値化
6	大分県 湯布院町	山間地	温泉観光地の衰退	自然を生かした余暇型観光地づくり	都市との交流による農村の良さを生かした余暇型観光地
7	和歌山県 南部川村	大都市からのアクセスが良くない	都市から離れているという地理的条件	一つの産品に特化	農産品の高付加価値化
8	兵庫県 神戸市	都市近郊	農村環境・景観の保全	里づくり	計画づくりへの住民参加
9	滋賀県 長浜町	地方都市	中心街の衰退	歴史的町並みを活かした商店街再生	歴史的建造物を活かし「博物館都市構想」により来訪者の増加

出所：JICA 調査団作成

この事例を下に中国西部の中等都市の周辺農村への示唆は次の通りまとめられる。

- ① 日本では人々が経済的に豊かになり、真の豊かさを求め、農業や農村を精神的な充実のための活動として見なし、「帰農」する人もいる。この背景には、「身土不二」や「医食同源」など自然に帰り、心身ともに健康に暮らすという環境的な思想がある。このような思想は古代における中国の影響も大きく、中国はその祖国であり、現在の経済発展第一主義の中でも、人々が近い将来、このような文化を改めて見直すことができるとは思えない。日本では、疲弊した農村を如何に活性化させるかが最大の課題となっているが、中国でも、人々の心の中にこのような思想があるはずであり、これを機会と捉え需要を発掘することが望まれる。ま

た、その時に備えて、農村や農村社会の伝統、文化、環境を疲弊させないで、保全することが重要である。

- ② 日本では、高度経済成長を経験し、都市住民の様々な需要が高度化してきた。農業や農村に関するものでは、観光は以前の名所旧跡巡りや大衆歓楽型観光から、癒しや生活型観光へと変化してきた。また、農産物や食品への需要も安いものから、有機農産物などの安心でおいしいものへと変化してきた。日本でのこの変化は何十年にもわたり起きてきたが、中国では、高度経済成長前、経済成長後の人々が混在している。このため、日本で起きたような都会の人々の間で、癒し、健康などに対する需要が既に生まれてきており、このような人々の高度な需要を機会ととらえて満たすことにより、農村や地域の発展を図ることができる。
- ③ 都市からのアクセスの悪いところでは、グローバリゼーションのもとで、どんなにお金をつぎ込んででも高齢化・過疎化による疲弊が起きている。しかし、このような地域でも、地域資源を活かし、独自のアイデアで活性化している地域もある。このような地域の共通点としては次のようなことがある。
- ④ 独自のアイデアは行政の縦割りやインフラ整備的な発送ではなく、地域としての「売りは何か？」を探し実現している。「売り」は地域資源の見直しの中から生まれてくることが多い。これは、行政の発想ではなく、地域の住民が、外部の人々の目を借りながら、自ら探し、考えたものである。
- ⑤ 早い段階で住民自らのイニシアティブによる地域戦略を考えたところが、現在の活性化につながっている。このような戦略を考えているところは、人材がおり、特にリーダーがいる。成功しているところは、更に人材やリーダー育成のための投資をしており、更なる好循環が生まれている。
- ⑥ どの地域にも地方を牽引するリーダーがおり、これらのリーダーは具体的な活動をやりながら育てている。また、市町村長がリーダーシップをとっている例が多い。これらの市町村長は具体的な活動を通して地域経営のできる適切な人材が、住民により市町村長として選ばれている。
- ⑦ 村役場などの地方行政官の役割が大きい。リーダーである行政の長の理念を、実質的な業務として実行に移すのが市町村レベルの役所の職員である。農村活性化の取り組みは困難を伴い、これらの現場で、農家やさまざまな活動を行っている人たちが挫折しそうになったときに、共になって勇気づけられるような職員が、成功した地域には存在している。そのような職員の特徴は現場主義である。机上で仕事をするのではなく、常に現場を訪問し、住民と同じ視点に立ってともに考え、時には作業を手伝うことも厭わない、といった姿勢を持っている。
- ⑧ 農村内での市場を作ったり、都市とのネットワークをつくり、都市の人々を惹きつける努力をしている。そのポイントとなっているのは、環境や精神的な充実である。
- ⑨ 大分県や南部川村でみられるように、地域独自の将来へ向けての研究開発への投資をしている。
- ⑩ 生活技術と経済観念のある女性が生活から食品加工などを行い、女性が農村企業の主役である場合が多い。
- ⑪ 大都市の近郊の農村では、兼業化、不動産業など農外所得機会が増え、また、大都市需要向けの近郊農業で、豊かになることができる。しかし、農村環境、景観や文化が見直されてき

ており、その保全が求められている。

## (2) 中国の経済成長パターンは西部でも適応可能で持続的か？

ここ十数年の中国経済の急成長は、沿海部を中心とする都市・工業セクターに牽引されてきた。人件費の安さを武器に、資本、技術、ノウハウなどを外から持ってきて、できたものも外国に売るといふ、外資と外国市場に依存してきた。各都市とも工業団地を整備し、外資を誘致するというものである。

周辺の農村も都市／工業セクターの成長に引っ張られ、長江デルタ近郊の杭州の農村などでは、上海の後背地として、地価上昇による不動産ビジネス、農村への工場誘致、都市での工業セクターなどへの従事、都市需要向けの近郊農業などにより、豊かになっている。また、都市から離れた農村でも、工業セクターと同様の方式を取るところもあり、山東省では日本の商社が技術指導をして、日本向けの有機野菜など生産している。

しかし、輸出依存での貿易黒字の拡大により、為替レート調整で中国元の切り上げがあれば、価格競争力が一瞬にしてなくなり、外資は引き上げてゆくというリスクがある。日本でも 1970 年代に、ドルショックという急激なドルの切り下げにより多くの輸出企業が困難に陥り、特に地方ではその影響が大きかった。中国は日本の 10 倍の人口を擁して、人々が経済成長で生活水準が向上すれば、市場規模は日本とは比べ物にならない程大きい。為替レートの切り上げのときが来るまでに、内需中心の成長に脱皮を図る必要がある。

現在では、多くの内陸の都市や農村地域も、沿海部の発展の型に習い、工業団地の造成と外資や外からの資本での工場誘致をしようという型をとっている。このような外の資本に依存した開発は、沿海部より条件の劣る内陸部では、競争力がないであろうし、工場誘致ができたとしても、不況になれば一斉に引き上げて、その地域には失業だけが残るといふ脅威もある。このため、西部農村にふさわしい発展の型が必要となってくる。

中国政府もこのことを認識し、十五計画において、地方の積極性を誘導・発揮させ、それぞれの特徴を持つ地域経済を構築し、西部地区自身の潜在力を発揮させるとしている。このために、末端の地方政府や企業、個人の主体性を発揮させるとしている。

## (3) 5つのモデル都市の戦略から中国西部中等都市の周辺農村の戦略へ

以上、日本の事例のレビューとそこから中国への示唆を探り、中国の発展パターンのレビューを行ってきた。ここでは、第一に、以上から得られた示唆を、中国の5つのモデル都市の事例をふまえて、都市が発展し、都市化が進んでいく中で、中等都市周辺の農村と農民が如何に豊かになっていくかという戦略にどのように適応可能かを考察する。

次に、これを基に、対象を5つのモデル中等都市から中国西部の中等都市に拡大し、「**都市が発展し、都市化が進んでいく中で、中国西部の都市周辺の農村と農民が豊かになっていくための戦略**」を提示する。

日本の事例では、高度経済成長とその後のグローバリゼーションにより、農村の疲弊、地方の低迷、大都市の一極集中ということが生じてきており、その歪みを修整するために、地域の活性化の取り組みが行われていることを述べた。中国の場合は日本より更に速い経済成長をしているので、中等都市も今から、将来を見据えて戦略を立てないと中等都市の低迷とその周辺の農村部



の疲弊という、日本の経験した歪みを繰り返すどころか、所得格差も大きいので更に困難なことになる。このようなことが起こらないように、中等都市、中等都市の中の県の中心とその周辺の農村地域をある程度発展させ、一極集中の大都市に飲み込まれないことが求められる。これを示したのが次図であり、日本の一極集中型に陥らないように、多極分散のネットワーク型になることが望まれる。このような型は、古くから地域主義の発達し、日本や中国よりゆるやかな経済成長を経験しているヨーロッパにみられる。

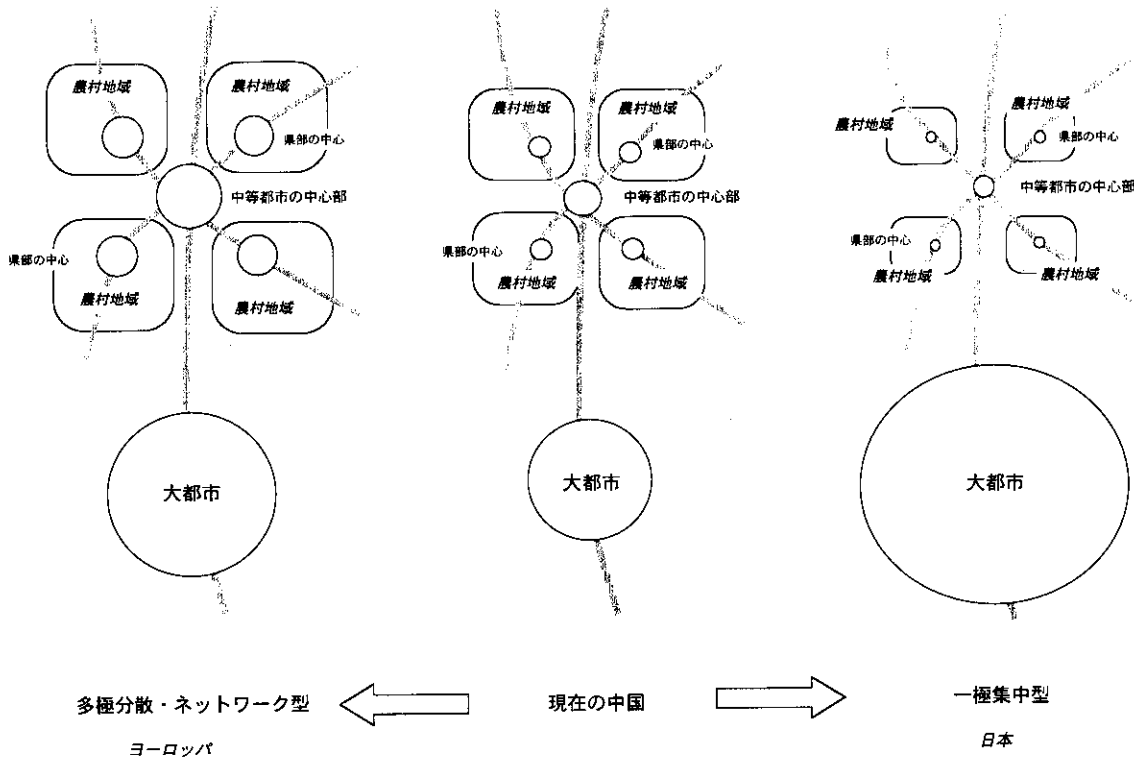


図 I.3.1.9 中等都市の発展のイメージ

出所：JICA 調査団作成

更に、日本の農村や地方都市では、経済の低迷のみならず、長い年月をかけて地域社会に根付く伝統、文化、風習などの地域の独自性が、グローバル化の流れのもとで、失われるという危機感がある。中国政府もまさに、この独自性を、特色を持つ地方経済を築く必要性を重要視し、それには、地方の住民、企業や政府が主体的に進めることの重要性を強調している。

この独自性を発揮させることに対して、地方の人々が主体的に取り組むというのが、計画経済で中央の方針に基づいて、地域づくりを行ってきた中国の地方の人々の得意でない部分である。これをどのように行うかを追って考察する。

### ■ 第1ステップ：大きな枠組みからのタイプ分け

日本の事例、中国のレビュー並びに5都市の事例調査から明らかになった農村地域の発展へ大きな影響を持つ要因は、大都市という市場へのアクセスである。都市が発展していく中で、都市へのアクセスが良いかどうかが決定的な要因となってくる。

また、5都市の事例調査から分かるように、農村地域でも環境の重要性が大きい。特に、都江堰のように成都の水源に位置する都市周辺の農村地域は、水系への残留農薬や化学肥料の流出を抑制しなければ、下流の成都平野の人々全体の健康の問題となってくる。また、大理のような閉鎖系の盆地にある洱（アル）海に、近くの農村地域からの汚染物質が水系に混入すると、その影響は大きく、日本の琵琶湖のように一旦、汚染されると浄化のために莫大な費用と年月がかかることになる。このような都市周辺の農村では特に環境保全に留意する必要がある。

従って、大都市へのアクセスと環境配慮の必要性を基準に、分類することが可能となる。これが、第1のステップであり、大きな枠組みからタイプ分けして、戦略へのアプローチを考える。大都市へのアクセスという基準から、1) 都市需要活用型アプローチと2) 地域資源活用型アプローチに分け、更に、環境配慮の必要性から、3) 環境重視型アプローチをとるかどうかが、クロスチェックすることである。

次に、後述する第2のステップは、この大きな枠組みの中で、個別の都市とその周辺の、おかれた状況、強みと弱み、可能性などを考慮して、各都市の状況にあわせた独創的な戦略をその都市と周辺の農村の住民が自ら練り上げることである。

#### 5都市の状況と大きな枠組みからのタイプ分け

大都市へのアクセスと環境配慮という2つの視点から、5都市の分類をしてみると次図の通りとなる。都江堰、徳陽は成都という大都市へのアクセスが良い。特に都江堰については、このことがいえる。玉溪は昆明へのアクセスがかなり良い。また、大理、懷化は大都市へのアクセスはさほど良くない。この視点で分けると、都江堰、徳陽、玉溪は、大都市に近く、今後のモータリゼーションにより、都市圏に巻き込まれていくであろう。これをただ巻き込まれるだけでなく、如何にチャンスに換えてゆくかが課題となってくる「都市需要活用型」アプローチが必要と言える。反対に、大理と懷化は人口流出、高齢化などで農村が疲弊しないように、外資依存でない、独自の発展アプローチ「地域資源活用型」アプローチが必要といえる。

一方、環境の面からみると、どの都市も環境は重要ではあるが、特に、都江堰と大理は環境保全を最重要視しなければならない「環境重視型」アプローチが必要である。

以上を示したのが図 I.3.1.10 である。

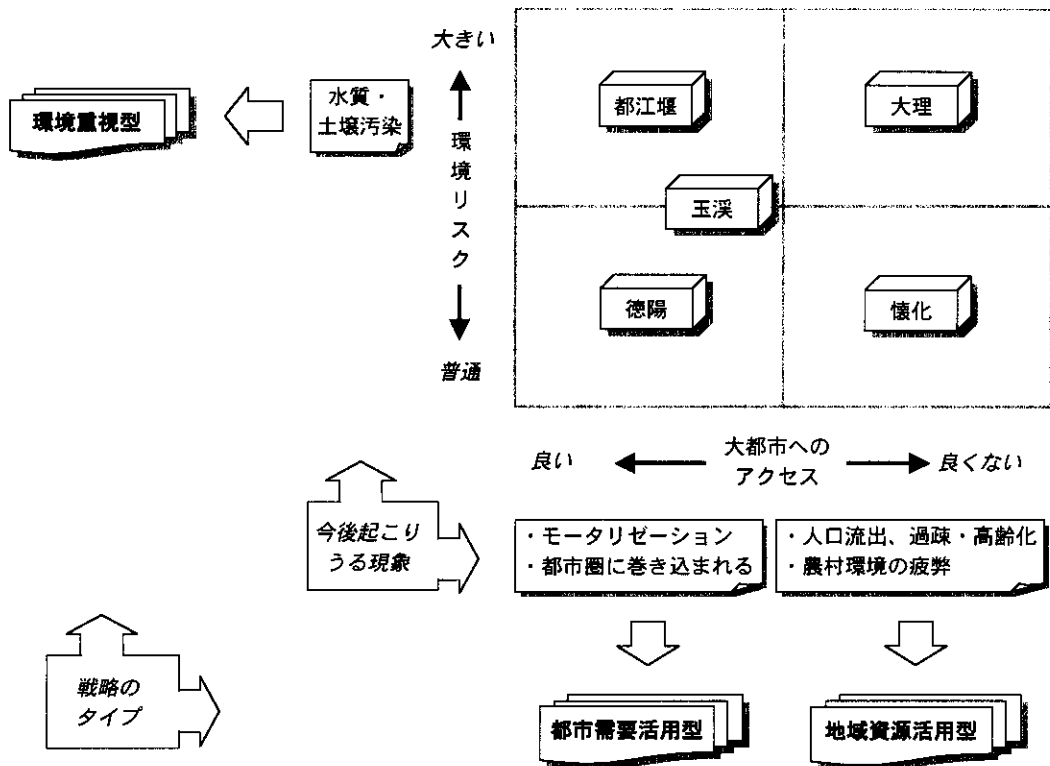


図 I.3.1.10 5つのモデル都市のタイプ分けとタイプごとの戦略

出所：JICA 調査団作成

1) 都市需要型アプローチ：大都市へのアクセスが良い地域

大都市へのアクセスが良い地域は、大都市の需要を活用できる。農産物需要、特に付加価値の高いもの、労働需要、不動産需要などである。この大都市の需要を如何に活用するかがポイントとなる。これらの地域は放っておいても豊かになる可能性があるが、放っておくと様々な歪みを生み出すことになる。特に、環境に対する歪みには十分配慮する必要がある。

都市化が進むと、都市の住民の間でさまざまな都市問題が生じる。アレルギーなどの健康問題、都市生活のストレスなどである。特に、子供達の間でアレルギーが広まってきて、一人っ子を守るために食生活には万全の気をつけるようになる。特に中国は「医食同源」思想の祖国であり、高所得層の間では価格が高くても子供には安全なものを食べさせたいという気持ちが大きい。このような消費者層の間で、有機／緑色／無公害食品などの需要が大きくなってくる。この消費者層に対して、有機農産物を提供するというのが一つの方法である。ただ、これをどのように消費者を納得させ、購買してもらうかが戦略である。中国では既に有機／緑色／無公害農産物や食品の基準ができおり、これには、プロセス管理と残留成分の検査という2つの手法をとっている。認証されているからといって、果たして基準通りに生産しているかどうかを確かめるのは非常に困難であり、消費者に納得してもらうのは、ネットワークを作り、直接の関係をつくるのが一つの方法である。

大都市の人々の需要の高度化は有機農産物のみでなく、余暇型の観光へも広がっていく。この余暇型の観光と有機農産物など、地域としての売り物をパッケージとして、宣伝することも考えられる。

### 農村発信型の循環型社会形成

都市へのアクセスの良い地域では、農村発信型の循環型社会形成へのアプローチが可能である。都市化が進んで行くと、ゴミ問題が増えてくる。ゴミの中でも生ゴミは、燃やすとダイオキシンの発生源ともなる。この生ゴミを回収して堆肥化して再利用するというリサイクルが可能となる。ただ、リサイクルは、手間がかかるので都市の消費者の意識が余程高くなくてはできない。上述の子育て世代の高所得者は、環境意識も高いので、このような層からリサイクルの導入を試みるべきである。

#### 2) 地域資源活用型アプローチ：大都市へのアクセスがさほど良くない地域

大都市へのアクセスがさほど良くない地域は、都市需要を簡単に活用できない。このため、地域資源を活用し、都市需要にアクセスする仕組みを作る必要がある。地域資源には、人的資源、自然資源、文化・社会資源などがあるが、このうち最も基本的なものは人材である。様々なアイデアはすべて人材から生まれ、その他の資源を活かすかどうかとも人的資源にかかっているからである。この人材を如何に育成して活用するかがポイントとなる。

自然資源は農業資源、森林資源、漢方薬用の生物多様性などがあり、これらを活用方法として、有機農業などでの農産物の高付加価値化、加工による高付加価値化、植物資源の漢方薬化などが、中国政府であげられている。これは、国の方針でもあり、誰でも思いつくことであるが、このことがどの都市でも、中央政府の方針の焼き直しのように謳われている。戦略というのは、誰がやっても同じという科学のような公式はない。ビジネスと同じで、誰も思いつかなかったこと、独特なことを探すという、アートである。同じ情報の中でも、如何に感性を研ぎすませ、ビジネス・チャンスや開発のチャンスであることを見抜くかというものである。

地域資源にはどのようなものがあるかというのは、地元の人には気づかないことも多い。何が地域資源かは外の人との交流によって気づくことが多い。よって、地域資源を外の人とともに再発見して見直し、それをどう活かすかを地域の人々が真剣に考えなければならない。

#### 3) 環境重視型アプローチ

中等都市の周辺の農村の中には、都江堰市の農村のように成都平野の水源地帯のため、水系を汚染することがないように、また、成都の花園として、都市住民に対する癒しを提供するための農村環境と景観の保全など、特別な環境配慮が必要のある農村地域がある。このような条件は、その都市と農村内部だけでなく、周辺の地域全体からの視点が必要となってくる。これらの環境が破壊されないようにまず、周辺地域全体からの環境配慮の必要性をチェックし、必要性のある場合は、環境を重視したアプローチとする必要がある。但し、環境配慮が必要といっても、開発を抑制するばかりでなく、環境保全を強みとした各都市と周辺農村地域の戦略を打ち出す必要がある。

これらの 1) 都市需要活用型アプローチ、2) 地域資源活用型アプローチ、そして、3) 環境重視型アプローチの組み合わせにより、5都市を分類すると、表 1.3.1.17 のようにとなる。

表 I.3.1.17 5つのモデル都市の戦略へのアプローチのパターン

都市	都市へのアクセス面	環境面
四川省都江堰市	都市需要活用型	環境重視型
四川省徳陽市	都市需要活用型	
雲南省玉溪市	都市需要活用型	
雲南省大理市	地域資源活用型	環境重視型
湖南省懷化市	地域資源活用型	

出所：JICA 調査団作成

### ■ 第2ステップ：各都市と周辺農村の独自の戦略の策定

以上の都市へのアクセス、環境への配慮の両面からの基本的な戦略の大きな枠組みをベースにして、第2ステップとしては、各都市のおかれた条件、各都市の強みや弱み、可能性などを考慮して、各都市の状況にあわせた独創的な戦略を独自にたてることとなる。

一般的に、西部農村地域を取り巻く状況からの成長機会としては次のことがあげられる。

- 人口が多いので、一人ひとりの所得が増えれば地域市場も拡大する。
- 都市人口が増えれば、都市での農産物需要が増え高度化し、都市農業も成り立つ。また、農産物だけでなく、余暇型の観光など様々な需要も生まれてくる。

これらの機会を西部地域の強みを活かして、どう掴むかであるが、西部地域の強みとして自然資源が豊富であり、これをどう活かせるかが鍵となっている。自然資源を高度に利用し、付加価値を高める方法としては、次のようなものがある。

- 農業の高付加価値化・情報化：都市化に伴う緑色食品、都市近郊農業、野菜の加工・販売、新鮮なブランド野菜や果物の販売
- 農産加工、食品加工と販売（農業産業化）：四川では、水、耕地が豊富であり、農産物の生産から加工食品などにより付加価値を高めることができる。
- 雲南や懷化では豊かな生物多様性があり健康食品などの原料となりうる。
- また、懷化では森林資源が豊富で、木材生産から木材加工、更には家具など木材のデザイン産業まで育成の可能性はある。

以上の方法は一般的であるので、西部の中等都市と周辺農村に存在する豊富な人的資源である人々たちが豊富にある自然資源をどう活かせるかが鍵となっている。しかし、弱みとして、各都市の方針は中央政府方針の焼き直しで、地域のイニシアティブでものはさほど多くなく、また、次世代、第三世代までのことを考えてビジョンを持っているものが多くない。農村部の現世代や次世代の人は農産加工までできる可能性があるし、次世代、次々世代の人たちは、教育次第では、加工業を更に発展させ、ハイテク産業、デザイン産業までできる可能性があるのである。

中央政府の方針の焼き直しでない独創的な戦略をつくるというのが、上からの指導という計画経済に慣れている中国の地方の都市や農村の人々のあまり得意でない部分である。しかし、5つのモデル都市の事例調査では、一人一人が、実に独創的なアイデアで創意工夫をして、ビジネスなどを成功に導いている例が多くみられた。このような人々の中には、地方都市や農村地域の社会だけに留まることなく外の社会に触れ、触発されたケースが多い。よって、地域戦略の策定にもこのような人々が参加して、地元の人々のイニシアティブによって独自性のある戦略を策定し、

このために人材の育成や、都市部の人々とのネットワークがポイントとなってくる。

#### 1) 「独自性」をつくる地元の人々のイニシアティブによる戦略策定

独自性を発揮する地域の「売り」は何であるかを探すことが必要である。これは戦略のコアとなるもので、これにより、人々がプライドを持てるような「個性」を育て、「個性」を持つ地域とすることができる。プライドを持てれば、将来、その地域に住み続けたいという意識が生まれてくる。

**地域の人々による戦略策定：**個性豊かな戦略は中央の指導に基づくアイデアからは出てこない。これらは地域の人々が探す必要がある。地域資源の発掘やそれに基づいたアイデアを住民から出してもらおう。地域資源の発掘には外部の人と共同でやり自分たちの気づかない地域資源を都市の人からみてもらおう。アイデアを出すには、住民が自由に発言できる協議する組織を作るなど、大勢の人々の意見を聞く仕組みを作ることが必要である。そこからでてきたアイデアを市場性などの観点から、外部の専門家に評価してもらおう。これらの、一連の流れに対し、地域資源の一つである大学や研究機関も活用し、戦略策定の支援を行う。

**人材の育成を戦略に組み込む：**戦略には人材育成を組み込むことが必要である。戦略を作り実行するのは人であり、戦略を実行する人の人材育成をまず行う必要がある。そして、将来への布石として、将来を担う人材を育てることを戦略に入れる必要がある。

**大都市部とのネットワークづくり：**グローバリゼーションの進む中で地元の人材だけで戦略を策定したり、地域を活性化したりするのは限界がある。日本の事例でも、山間地や都市へのアクセスの悪い農村で、経済が活性化されている場所は、都市部の人々とのネットワークが鍵となっていることが多く、大都市での潮流、人々の需要などに、如何にアンテナを張り巡らし取り込んでいくかが鍵となっている。

中国の場合は、日本より経済成長のスピードは更に速く、農村と都市の格差、東部と西部の格差が大きく、経済的なものだけでなく、人々の考えに大きな差異がある。丁度、先進国と発展途上国が一つの国の中に同居しているようなものである。グローバリゼーションの進む現代では、これらの大都市の人々の需要や潮流を掴み、これらの人々のほんの一部の人々でも如何に、自分の地域に興味を持ってもらい惹き付けていくかが重要である。大都市の人々が農村地域に来て滞在し、農村の人々と交流すれば農村の人々の意識も変わってくる。外の世界と絶えず触れることにより、たとえ、都市と物理的に距離があっても、情報や感性、文化の過疎地となることはない。このような環境が作れば、人々の間にも創造的な発想が生まれてくる。

大都市の人々に興味を持ってもらうには、情報発信が必要で、行政による PR 以外にも、地域の人々の活動を知ってもらうため情報発信のためのホームページ作成やアンテナショップ、観光とパッケージにした地域セールスなど人々の活動に対する支援が考えられる。また、中国では、特に地方では、コネによるネットワークが一般的であるが、上海などの沿海部の大都市では次第にオープンな社会となりつつある。新たな発展の段階には、コネだけに頼らないオープンなネットワークの構築を目指して、情報発信することが求められる。

#### 2) 地域が持続的に発展するためのスパイラル戦略[長期戦略]

地域が持続的に発展するには、戦略を次世代、第三世代の人が常にリバイズして、更に、上昇してゆく必要があり、このためには、戦略の中に人材育成を組み込んで、次世代、第三世代を育てる必要がある。これにより、持続的で次第にレベルアップしてゆくという、スパイラル状の発展が可能となる（図 I.3.1.11 参照）。

第一に、上述のように中等都市の発展戦略を考えるのは地元の人々であり、「地元の人々のイニシアティブによって戦略が策定」されなければならない。第二に、中等都市の農村部の対象となる地域資源を活かした地域の振興には、「地元出身の人材の活用と育成」が最も重要である。資源立地型の産業の場合は資源の入手地の周辺に立地するが、西部の地方の中等都市や、さらに県まで来て投資や起業しようという人や企業は多くない。このため、地元出身の人材を如何に育て活用するかが鍵となる。

第三に、「地域自然資源を活かした産業振興」は、外からの資源だけでなく、地域にある資源である大学や研究機関での「地域資源を活かした研究成果を如何に実用化、企業化させるか」も重要である。このように各地域で少しずつ産業を興し、「蓄積された貯蓄を地元への投資に回す仕組み」をつくることが重要である。このためには、市政府は将来を見越して、人々や企業に対しビジョンに向けてベクトル付けを行ない、人々や企業が創意工夫を持って価値創造するような環境を作り出すことが必要である。

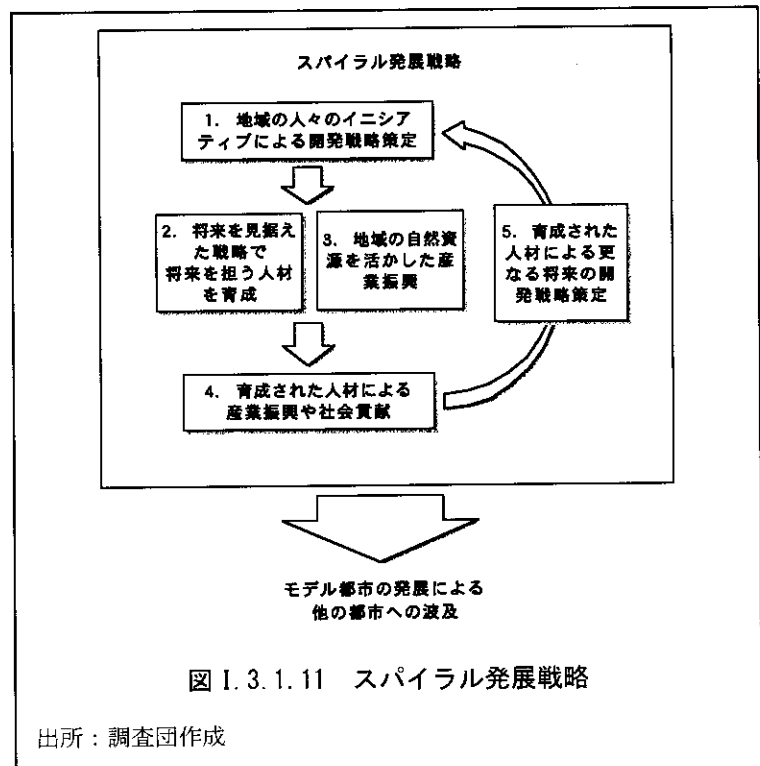
第四に、将来の発展は次世代、第三世代の人が担っており、将来を見据えた人材育成が鍵となっている。将来に向けて今から布石を打ち、地域の発展を担う人材を育成する必要がある。このように育てられた人材が、定着またはUターンして、さらに、将来のことを考える「育成された人材による更なる将来の開発戦略の策定」によって、持続的でかつ発展的なスパイラル状の発展が可能となる。

### 3) 5つのモデル都市の事例調査からの地域資源を活用した戦略の例

#### a) Uターン人材活用戦略（5都市）

地域の資源の中には、外に出て行った人材も含まれる。地元に残っている人だけで戦略をたてて実施するのも良いが、外に出て幅広い知識や感性を身につけた人材を活用する方法が有効である。地元あるいは周辺地域出身で、中核都市や沿海部で知識を身に付け経験を積んだ人材を、Uターンさせ、地域資源を活用した産業の発展に貢献させる。

優秀な人材は農村から都市、更に沿海都市、更に外国へ流出してしまう。これらの人材をUタ



ーンして、どこまで戻せるか、何割を戻せるか、がポイントとなっている。このために、どのように、現世代、次世代、第三世代の人材育成をするか（技術教育だけでなく市民教育も）、どの程度Uターン者、企業を惹きつけられるかが問題となってくる。

例えば、台湾の新竹科学技園区では、快適な田園生活の中での研究開発環境を提供した結果、米国帰りの人材が集中し、シリコンバレーで経験を積んだ人材が新産業を立ち上げている。現在米国のバイオ研究者の10%が中国人といわれており、中国で適当で知的な就職先が不足して米国に留まっている。このうちの何人かをよびもどすことができれば、将来への布石となりうる。このため快適な生活、文化環境、自由な研究環境を提供し、そのためのサービスをどこまで提供できるか、ブランドイメージをどうつくるかが重要である。

**基礎教育と「ふるさと教育」を充実させる。[長期戦略]：**将来的に人々がUターンするには、今から布石を打つ必要がある。地域で優秀な人材が育つよう基礎教育を重視し、かつ「ふるさと教育」を重視して、故郷を愛する意識、誇りを持たせるようにする。これより、成都など中核都市の大学で教育を受け、中核都市や沿海部さらには海外で知識や経験を身に付けた優秀な人材のうち、郷土意識や誇りがあれば何割かが故郷まで戻り、地域の発展に貢献することができる。

**行政による人材、研究機関、投資家を結びつけるための、情報提供とネットワークをつくる機会を提供する。[短期戦略]：**省、市や県などの行政は、「外に出た優秀な若い人材」と大学などの「研究機関」、「投資家」に、地元で優位な資源などの情報を提供し、さらに、Uターン人材と投資家、研究者の会合機会を提供する。更に、行政は、バイオなどの先進地域である上海など沿海部、香港などとのネットワークを作り、技術的なサポート体制作りを行なう。

**優秀なUターン人材が、産業発展だけでなく、社会の発展に貢献する。[長期戦略]：**中核都市、沿海部、海外などでの、経験をもった優秀なUターン人材は、産業振興など経済発展だけでなく、広く豊かな経験とネットワークを活かし、地域のリーダーとして成長し、将来を見据えた地域発展の戦略の策定などを担い、地域社会の発展にも貢献する。

例えば、徳陽市中江県には、地元人材による企業がある。この会社は香港の企業の投資で2001年に設立した企業である。中江県にしかない中江丹参（朝鮮ニンジン的一种）を原料に、健康茶を製造し、中国国内、欧州、韓国に輸出している。社長は中江県出身で、西南科学技術大学出身でハワイにも留学したことのある人である。従業員は30人で、うち、技術者は16人で、大卒、修士、博士がおり、バイオ関係の技術を開発し製品製造をしている。また、バイオ技術の先進地である上海の研究機関のコンサルティングを受けている。従業員は中江県出身者を意識して採用している。さらに、丹参の生産は、1万2,000戸の農家と契約栽培し、農家の所得向上にも貢献している。

また、四川省都江堰市には、地元社長が地域への投資した会社がある。この会社は成都にある企業が投資し、先端技術を駆使した117haを有する農業公園で、スペインの技術を導入し、緑色野菜、無公害野菜生産(\*1)、果物生産、花卉生産、養豚や養羊を行っている。さらに、牛の飼養、人造湖の建設、観光農園や別荘地の建設も計画している。先進農業と観光と組み合わせた公園である。緑色野菜、無公害野菜は成都市内のスーパーやホテルなどに高値で販売している。豚の廃棄物の堆肥利用やメタンガスの利用も行なっており、環境に配慮している。学生、



行政の幹部、軍人など多数の見学者があり、教育効果もある。従業員は200人でうち、10名が専門職で、野菜、花卉、病害虫、種子、栽培などの専門家がいる。親会社の社長は、子弟を日本などで教育しており、農業公園は欧州や日本を訪問した際に観てアイデアを得た。都江堰市に投資したのは、都江堰の環境がよく、社長が成都の出身であるという理由からである。スペインの技術を導入するきっかけは政府の紹介であった。更に、地域の農家4,000戸と、契約栽培を行い、苗や資材、技術指導を提供し、生産物を購入し、周辺農家の収入向上にも貢献している。（\*1：中国では、環境に優しい食品として3段階あり、基準が厳しい順に、有機食品、緑色食品、無公害食品となっており、これらの基準は国際基準に準じている。）

このように、地元の人材が地域に産業を興している例もある。今後は更にこれらの人材が地域のリーダーとなり、地域の発展戦略を考え、次のステップの発展を図ることが重要である。

#### b) 大学や研究機関などの地域資源の活用戦略（都江堰、大理）

地域資源である地域の大学などの人材育成・研究機関が、積極的に地域の人材育成、地域開発や産業振興に貢献する仕組みをつくる。

**地域の人材のイニシアティブを活かした開発戦略・計画の策定を促進する。[短期戦略]**：中等都市の将来を考えるのは地元の人々である。中国政府も参加型都市開発計画が既に方針として出ているが、実際に運用している例は少なく、経験が不足している。一方、四川農業大学などでは、プロジェクトベースで参加型の開発が行われている。市民の参加型の地域の開発戦略、計画の策定に、大学がファシリテーターとなることで、大学の経験を活用できる。行政府は、大学がファシリテーターとなる仕組みを作る。これにより、地域の市民、行政の人材の育成も図られ、地域のイニシアティブを活かした開発戦略や計画の策定が促進される。

**大学は地域の人材育成に一層貢献する。[短期戦略]**：大学では、非学位の教育（社会人教育）も行なっているが、その範囲は限られている。大学は更に、社会人講座、郷鎮出前講座、新技術講座などを開設し、地域の人材育成や地域経済の発展に貢献する。

**大学など研究機関での研究成果の実用化、企業化の仕組みを作る。[短期戦略]**：地域の大学などの研究機関は、農業や農産物加工など自然資源を活かした研究成果があるが、産業になっている例は多くない。大学の研究成果の産業化は各教授の自主性に任されており、大学も把握していない。一層の研究成果の実用化を図るため、各研究者の研究開発と実用化のインセンティブを確保しつつ、かつ、大学側にも利益となるように組織化する。具体的には、成果の実用化を組織的に行なうため、大学に研究成果を技術移転する機関（Technology Licensing Organization (TLO), または Technology Transfer Office (TOO)）を作る。行政は、インキュベーター（孵化器）を作り、研究施設・機器、資金、情報提供などの支援を行う。行政はまた、技術移転機関、投資資金、起業家などの出会う機会を提供し、パートナーリングを促進する。また、行政や大学は、先進地域の上海など沿海部とのネットワークをつくり、技術的なサポート体制作りを行なう。これらにより、大学の研究成果の地域社会経済への還元（新産業や雇用の創出）が促進され、技術移転の成果として得られる収入や株式は大学に配分され、研究開発への再投資資金とし、更に研究を進めることができる。

例えば、四川農業大学の都江堰分校は、名前は農業大学であるが、経済や情報学部もある総合大学である。入学生は主に四川省からの人で、卒業生の進路は40%が四川省内で就職し、30%

が上海など沿海部、その他が 30%である。大学では FAO, UNDP, GTZ, IUCN, WWF など各種の機関と協力し、参加型の森林資源保護、農村貧困削減、参加型管理、農村婦人の産業と教育などのプロジェクトを行っており、住民や市民の参加した計画作りやプロジェクトの実施の経験がある。大学の経営主体はまだ国であるが、研究成果の産業化の自由が与えられた。研究成果を産業とするため、大学が民間会社を起こしており、現在は稲の新品種の種子生産の会社など 3-4 社がある。また、各教授にも産業化の自由があり、技術を企業に提供する代わりに大学が株を保有する方式で、多くの技術成果の実用化が行われている。また、優秀な研究者を招聘するため、優良な生活条件や研究環境を整備するなど、優遇措置を取っており、バイオ関係の優秀な研究者がいる。

大理には大理学院があるが、師範学校などが合併してできた大学であり、さほど研究には力を入れてなかった。今後は、食品加工など地元の資源を高度に活用する学部、環境関連学部、植物遺伝資源など、世界中の研究者の注目を集める学部の新設などをして総合大学化を図ることが望まれる。

大学での研究成果の実用化や企業化は、既に上海の復旦大学や上海交通大学などで実績を上げており、大学に多額の収入をもたらしている。また、昆明の雲南大学でも 1994 年から科技開発処を設け、組織的に行なっている。このような例を参考にして、研究成果を如何に実用化、企業化させるかを具体的に取り組む時期に来ている。

#### c) 生物多様性活用戦略（大理、懷化）

豊富な生物多様性を更に活用するため、資源の調査、スクリーニングを、研究機関と協力して行なう。懷化市や雲南省には多様な生物資源がある。特に、大理には地元の薬草が豊富にあり、昆明植物研究所と協力して、これらの資源の調査、スクリーニングを行なう。有用なものはその栽培方法の研究を行い、将来の栽培基地を目指す。特に、大理の大理学院に植物遺伝資源学科を設立し、大理州の遺伝資源調査の前線基地とし、世界中の研究者の訪れる基地とする。

#### d) 旧郷鎮企業活用戦略（徳陽）[短期戦略]

経営不振に陥っている地元の優位な資源を活かした郷鎮企業・国営企業を再建し、農家所得の向上を図る。経営不振に陥っている自然資源を活用した郷鎮企業や国有企業の再生のための投資を呼び込むために、地元政府は国有企業の優位性などの情報を発信する。

例えば、徳陽市中江県では、蚕糸生産の国有企業を再建している。この会社は、経営不振に陥っていた中江県にある 20 年以上の歴史のある蚕糸の国有企業を、国の再建プログラムにより、成都の企業が経営権を獲得し再建した。再建前は、年間 300 トンの絹糸を生産していたが、現在は 800 トンを製造し、インド、欧州、日本など海外市場を中心に販売し、利益を出している。また、生地や衣服も輸出している。効率的に製造できる機械を導入したため、従業員はかつての 5,000 人から 2,000 人に減った。しかし、周辺の 15 万の農家と契約し、蚕を調達しており、生産量が増加した分、農家の所得も向上している。

#### e) 地理的優位性活用の物流戦略（玉溪、懷化）

花卉、新鮮な野菜や果物を、需要の大きな都市に適時に販売することにより、新鮮農産物の付加価値向上を図る。

地理的に優位な位置にある玉溪市の通海県では、農家の始めた企業が野菜を冷蔵・冷凍し、沿海部、東南アジア、英国などに輸出している。花卉産業も発達し、香港市場や日本市場に輸出している。また、撫仙湖などで水産加工企業が発達し、玉溪の会社が大理の洱海にも投資し工場を

設立し、捕れた子海老を冷凍して、日本に輸出している。このように、農水産物を新鮮なままあるいは、冷蔵、冷凍し、需要の大きな市場に販売し、付加価値を高めている。

一方、懷化市は物流都市として、恵まれた立地条件にあるが、このような新鮮農水産物の、大都市への販売はあまり行われていない。交通の要塞として優位な位置にある玉溪市と懷化市では、このような新鮮生産物の販売を行い、玉溪では更に発展させ総合アグリビジネスとして発展させ、懷化ではこの基盤を作っていく。政府として取りうる措置は、今後都市住民となる農民へのビジネス意識の醸成、流通業者や流通業予備軍である農村の若者を対象とした意見交換会、玉溪へのスタディー・ツアーなどである。

#### f) 地域資源を活かした農産品加工戦略（5都市）

農村の人々のイニシアティブにより、農産品加工などの付加価値創造を推進する。農産物加工の分野は、現在競争が激しく、以前あった国営加工工場などは競争に負けて閉鎖している。しかし、雲南省の玉溪市通海県でも地元出身の社長が起業した企業があり、農産物加工大省の四川省にも販売している。また、規模は小さくても、懷化では一人の女性が考えて始めたトウモロコシ麺は、簡単な加工食品であるが、地元の市場で販売している。農産加工は農村部で取り組みやすい課題であり、このようなちょっとした工夫のものから始め、現金収入の増加を図ることもできる。農産加工でもちょっとしたヒントで、人のニーズを充たすものを作り出し成功することができる。特に女性は生活に根差しており、加工品をつくるアイデアやお金についてのセンスがあり適している。

大理の場合であれば、大理ブランドの創設のため、各地で伝承される伝統的な食品加工技術の見直しや収集、古老による技術講習会による伝承などを行い、農家や市民が自らできるものから始めて、次第にレベルを向上させてゆき、更に、大理学院に自然資源活用学部や環境学部を設立し、技術の向上や人的資源の育成を図る。

人々や企業が創意工夫を持って、価値創造するような環境を作りだせるかが、鍵となっている。現在、農村での技術普及はトップダウンで、先生がある技術を農民達に教えているというものである。このようなスタイルから、地域の農民達が問題を自ら発見し、解決してゆく力を養うためのファシリテーション、更には市民教育、子弟教育の重要性などを自ら気づいてゆくようなアプローチが必要である。

政府の取りうる措置としては、次の通り。

- ① 農村の人々への啓発：将来を見越して人々に対しビジョンに向けてベクトル付け
- ② 農村の人々の問題発見・解決能力の向上
- ③ ある程度何をやるかが固まってきたら、他の地域の人々との経験交流の場の設定
- ④ 先進地域へのスタディー・ツアー
- ⑤ 必要に応じて技術的なサポートのアレンジ（研究機関・技術開発機関へのアクセスルートをつくる）
- ⑥ 市・県政府による販売のサポート（街の中心部の販売センターなど）

#### 5つのモデル都市の個別の戦略策定

ステップ1の大きな枠組みをベースとして、ステップ2として上述した5つのモデル都市の戦略をまとめると、次表の通りとなる。詳細は本報告書の「5 事例都市の発展戦略」に詳述するのでここでは割愛する。

表 I. 3. 1. 18 各モデル都市別の戦略

都市	特徴・条件	農業・農村戦略
都江堰	<ul style="list-style-type: none"> <li>・成都へのアクセスに恵まれる</li> <li>・農村部も比較的豊か</li> <li>・成都平野の水源地という環境配慮必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・成都大都市圏市場向けの環境保全型農業</li> <li>・農村発信型のリサイクル社会づくり</li> <li>・自然な兼業化と農地の乱開発抑制</li> <li>・大学の地域貢献への活用</li> </ul>
徳陽	<ul style="list-style-type: none"> <li>・成都と綿陽に挟まれた恵まれた立地</li> <li>・旧国有企業の産業蓄積</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・拡大する成都大都市圏市場向けの都市近郊農業</li> <li>・人材のUターン奨励による自然資源活用型産業</li> <li>・旧郷鎮企業の再生活用</li> </ul>
玉溪	<ul style="list-style-type: none"> <li>・温暖で恵まれた農業の気候条件</li> <li>・メコン地域へのゲート・ウェイ</li> <li>・タバコ産業による豊かな都市</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中国を代表する先進農産物・花卉ビジネス基地</li> <li>・農産物の残さや生活ゴミなどリサイクルの循環型社会のモデル都市</li> </ul>
大理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・独特の文化</li> <li>・洱海を中心とした環境保全</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「大理ブランド」の創造とマーケティング</li> </ul>
懷化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・豊富な森林資源</li> <li>・東西物流のクロスロードという立地</li> <li>・急速な都市化・都市住民化</li> <li>・新しい都市と脆弱な人材基盤</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・森林資源を最大限に活用した環境共生型の持続可能な農村の構築（木材、薬草、林間放牧）</li> <li>・劣化しやすい農産物の新鮮供給のための物流体制整備</li> <li>・布石としての将来へ向けた人材育成</li> </ul>

出所：JICA 調査団作成

## 1.11 政策・制度・事業の提言

### 1.11.1 工業振興

戦略	とるべき政策・制度・事業の提言	
1.産業リンケージの緊密化	中央政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.産業振興の広域連携の促進[国家工商行政管理総局、西部弁公室] <ul style="list-style-type: none"> <li>・産業振興の広域連携のための調整機関を設置する。</li> <li>・西部地域における産業振興の基本方針、総合的な支援策などを盛り込んだ法制度(例えば「西部地域産業振興法」)を整備する。</li> </ul> </li> <li>2.地方産業基盤の整備[国家工商行政管理総局、教育部、科学技術部] <ul style="list-style-type: none"> <li>・産官学による研究開発の広域ネットワークの形成を促進する。</li> <li>・産業リンケージ強化を支援する研究機関を拡充する。</li> </ul> </li> <li>3.西部地域への投資促進[国家工商行政管理総局、商務部外国投資管理司、西部弁公室] <ul style="list-style-type: none"> <li>・西部地域への工場立地を促進する。そのために、投資環境の整備、投資優遇措置の見直し、投資関連情報の提供を行う。</li> <li>・西部地域と他地域、周辺アジア諸国との企業取引を促進する。</li> </ul> </li> </ol>
	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.複数の市に跨る広域連携の促進[工商行政管理局、対外経済貿易合作庁] <ul style="list-style-type: none"> <li>・民間企業を含めて委員会を設置し、産業振興のための域内連携策を検討する。</li> <li>・地域産業の中核的役割(オーガナイザー機能)を果たす卸売業、商社などの誘致・設立を促進する。</li> <li>・トレード・ショー、製品フェア等を共同開催する。</li> </ul> </li> <li>2.域内および沿海部、周辺アジア諸国との企業取引の促進[工商行政管理局、対外経済貿易合作庁、省展覧館] <ul style="list-style-type: none"> <li>・域内部品情報データベースを構築する。</li> <li>・域内および地域間物流システムを整備する。</li> </ul> </li> </ol>
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.産業リンケージ強化策の実施 <ul style="list-style-type: none"> <li>・産官学間のコーディネート機能を果たす機関を設置する。</li> <li>・企業情報データベースを整備し、オンラインで情報提供を行い、垂直リンケージと水平リンケージの両面において企業間分業の形成を促</li> </ul> </li> </ol>

		<p>進する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・サプライ・チェーン・マネジメント(SCM)のモデル・プロジェクトを実施し、一般への適用を図る。</li> <li>・産業ネットワークの中核となるリーダー企業に対する支援を実施する。</li> <li>・仕入れ、生産、研究開発・商品開発、物流、マーケティング等での共同化・協業化を促進する。(異業種交流の促進、市場・技術情報の提供など)</li> </ul> <p>2.都市と農村部間の産業リンケージ強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農村企業を振興し、都市立地企業の下請け企業として育成する。</li> <li>・都市に立地する企業サポート・サービスや商社機能を農村部にも提供し、農村部における地場産業振興を図る。</li> </ul> <p>3.産官学共同による産業クラスター形成のための技術支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・中核となる研究機関を指定し、産業が必要とする技術研究を実施し、地域への普及を図る。</li> <li>・外部からの技術導入を支援する。</li> <li>・地域内企業への技術指導・経営指導を行う。</li> </ul>
2.地域最適化の観点からの産業再配置	中央政府向け	<p>1.地域別工業振興計画の策定[国家工商行政管理総局、西部弁公室]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・省の枠を超えて広域経済圏の観点から工業振興計画を策定する。</li> </ul> <p>2.産業再編の円滑化[国家工商行政管理総局、法制弁公室]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・企業関連法規の改訂により企業の意思決定の迅速性を高める。</li> <li>・企業売却・合併等をサポートするための情報提供データベースを構築する。</li> </ul> <p>3.環境型および循環型産業システムの構築[国家工商行政管理総局、国家環境保護総局]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・産業の低環境負荷化および循環型産業システムのための最新技術導入を促進する。</li> <li>・環境基準、リサイクル関連法規の見直しを行う。</li> </ul>
	省政府向け	<p>1.工業化計画策定における市の自主性・独自性の確保[工商行政管理局]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・工業化政策策定における州政府と市政府との役割分担の見直しを行う。</li> <li>・市の発展戦略策定・実施のためのキャパシティ・ビルディングを実施する。</li> </ul> <p>2.優位性を有する特定産業に対する総合的支援[工商行政管理局、科学技術庁、総工会]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・優位性を有する特定産業の発掘を行う。</li> <li>・総合的支援を実施するための関連支援機関のネットワーク化を図る。</li> <li>・特定産業振興のための総合計画を策定する。</li> <li>・新製品開発、新たな生産方式の導入などを通じた経営革新を支援する。</li> <li>・産業資源を利用した新たな事業創出を支援する。</li> </ul> <p>3.天然資源開発と有効活用の促進[工商行政管理局、国土資源庁、林業局]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・既存資源の拡大(資源探査、植林、作付け転換など)を行う。</li> <li>・新規材料資源の活用のための研究開発を行う。</li> <li>・技術導入による既存資源の高品質化、利用の効率化を図る。</li> </ul> <p>4.技術力向上による地元資源の高度活用と循環型産業システムの構築[工商行政管理局、環保局、商務部]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・産官学連携による技術開発を促進する。</li> <li>・技術情報提供、特許情報提供、技術導入斡旋などの支援を行う。</li> <li>・最新設備・革新的技術導入の際の資金、税制面での支援を行う。</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>工場立地、工場規模の最適化を促進する。例えば、工場立地等に関する法制度・規制の導入など。</li> </ul>
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>地域のポテンシャルを活用して行う事業に対する総合的支援 <ul style="list-style-type: none"> <li>有望事業の選定と認定を行なう。</li> </ul> </li> <li>R&amp;D から事業化までをカバーする一体的な支援を実施する核となる機関を設置する。</li> <li>総合的支援を実施するための関連支援機関のネットワーク化を図る。</li> </ol>
3.市場拡大と市場志向型産業化	中央政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>地域間の流通システムの整備[交通部、鉄道部、建設部] <ul style="list-style-type: none"> <li>物流システムの整備を行う。</li> <li>流通分野の標準化を促進する。</li> </ul> </li> <li>流通部門への投資促進[商務部、工商行政管理総局] <ul style="list-style-type: none"> <li>流通部門への投資自由化を進める。</li> </ul> </li> </ol>
	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>省レベルでの流通システムの整備[交通庁] <ul style="list-style-type: none"> <li>物流システムの整備を図る。</li> <li>受発注・輸配送情報ネットワークを構築する。</li> <li>広域物流連携の促進と効率化を図る。</li> </ul> </li> <li>販路開拓支援[経済委員会、対外経済貿易合作庁、省貿易促進会] <ul style="list-style-type: none"> <li>販路開拓のための支援活動を行う。</li> <li>商品企画・商品開発に対する支援を提供する。</li> <li>IT 導入支援を行う。</li> </ul> </li> </ol>
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>市場整備 <ul style="list-style-type: none"> <li>市場施設の近代化を図る。</li> <li>物流機能の高度化を図る。</li> <li>共同配送施設・倉庫の整備を進める。</li> </ul> </li> <li>市場開拓支援 <ul style="list-style-type: none"> <li>販路開拓に対する支援活動を行う。</li> <li>商品企画・商品開発に対する支援を提供する。</li> <li>IT 導入支援を行う。</li> </ul> </li> </ol>
4.民営企業を中心とする企業活力の活用と中小企業・ベンチャー企業育成	中央政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>企業設立手続きの簡素化[国家工商行政管理総局、國務院法制弁公室] <ul style="list-style-type: none"> <li>企業設立基準の緩和、設立費用の低減を図る。</li> </ul> </li> <li>中小企業の上場手続きの簡素化および上場企業の情報開示の徹底[証券監督管理委員会]</li> <li>ベンチャー・キャピタルの育成[国家工商行政管理総局]</li> <li>インキュベーション・センターに対する助成措置[国家工商行政管理総局]</li> </ol>
	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>規制緩和による企業の事業環境の改善 <ul style="list-style-type: none"> <li>各種規制の緩和、民営企業・外資企業に対する公平な待遇の提供などを進める。</li> </ul> </li> <li>行政サービス改善による企業の事業環境の改善 <ul style="list-style-type: none"> <li>各種申請手続きの迅速化・簡素化による行政サービスの効率化を進める。</li> </ul> </li> </ol>
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>中小企業に対する支援措置の拡充 <ul style="list-style-type: none"> <li>中小企業支援センターを設置し、経営相談、指導、情報提供、人材育成などの支援を行う。</li> <li>信用保証制度の拡充、中小企業向け中小企業向け金融を拡充する。</li> </ul> </li> <li>ベンチャー企業に対する創業支援措置 <ul style="list-style-type: none"> <li>インキュベーター機関の設置を進める。</li> <li>ベンチャー企業への経営指導/技術指導を拡充する。</li> </ul> </li> </ol>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ベンチャー企業への金融支援を行う。</li> <li>・企業からのスピンアウト創業に対する支援スキームを導入する。</li> <li>・企業交流を活発化する。</li> </ul> <p>3.規制緩和による企業の事業環境の改善</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・民営企業の意見を反映した事業環境改善のアクション・プランを策定する。</li> <li>・段階的に規制緩和・手続き簡素化を実施する。</li> </ul> <p>4.行政サービス改善による企業の事業環境の改善</p> <p>各種申請手続きの迅速化・簡素化による行政サービスの効率化を進める。</p>
5.経営基盤の向上	中央政府向け	<p>1.人材育成制度の拡充[教育部、科学技術部、人事部]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・産業界の人材ニーズを明確化し、ニーズに合致した教育プログラム、職業訓練コースを開発する。</li> <li>・高技能者の養成機関を拡充する。</li> </ul> <p>2.産業金融メカニズムの円滑化[国家工商行政管理総局、銀行業監督監理委員会]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・信用情報の整備を行う。</li> <li>・信用保証制度の整備を行う。</li> <li>・外部投資資金の導入を促進する。</li> </ul> <p>3.技術力の向上支援[工商行政管理総局、国家税務総局]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・技術基盤強化のための税額控除を拡充する。</li> <li>・技術導入の促進策を導入する。</li> </ul>
	省政府向け	<p>1.人材育成制度の拡充[労働和社会保険庁、人事庁]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の産業界の人材ニーズに合致する教育プログラム、職業訓練コースの開発</li> <li>・高技能者の養成機関の設置</li> <li>・地域職業訓練センターの拡充</li> </ul> <p>2.産業金融メカニズムの円滑化[経済委員会、対外経済貿易合作庁]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・信用情報の整備を行う。</li> <li>・金融機関の審査能力向上を図る。</li> <li>・信用保証制度の整備を行う。</li> <li>・外部投資資金の導入を促進する。</li> <li>・地元企業からの出資によるベンチャー基金の創立を図る。</li> </ul> <p>3.技術力の向上支援[科学技術庁、教育庁]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・産学官による共同研究開発を推進する。</li> <li>・研究機関・大学による技術指導サービスを拡充する。</li> <li>・技術導入の促進策を導入する。</li> </ul>
	市政府向け	<p>省政府向けと基本的に同じ。</p> <p>省政府と連携を図りつつ、人材育成事業、金融メカニズムの円滑化、技術力向上支援を実施する。</p>

## 1.11.2 中小企業発展

戦略	とるべき政策・制度・事業の提言	
1.中小企業政策立案・実施基盤の確立	中央政府向け	1.「中小企業統計」の整備 (1) 企業管理調査の際に、中小企業の経営実態をより詳細に把握できる調査項目を加えるよう配慮。 (2) 統計局が公表する企業データの項目を再検討し、民間を含む中小企業政策・施策関係者が小規模企業の実態を容易に把握できるように変更。 (3) 中小企業関連データのみを扱う統計資料の定期発刊。 2.「中小企業基準」の見直し (1)「中型企業」基準の削除。 (2) 中小企業を現状の「小型企業」と新たに追加する「小規模企業」の2分類とする。 3.個別立法の促進：中小企業促進法に規定された中小企業振興策を具体化するための個別立法の促進。 4. 中小企業振興政策実施のための財源の確保：中小企業振興をソフト面での産業インフラ形成と捉え重点的な予算配分を行う。 5. 中小企業政策実施法人の設立：国家発展改革委員会「中小企業司」の外郭団体として、独立採算制を基盤とする中小企業政策実施法人を設立。
	省政府向け	1.市レベルにおいて実施される中小企業振興策に対する財政支援(分税制度による独自財源からの支出)。 2.経済貿易局及び中小企業局・郷鎮企業局等の中小企業サービス実施部門の新設・再編される中小企業施策実施部門への集約化。
	市政府向け	経済貿易局及び中小企業局・郷鎮企業局等の中小企業サービス実施部門の、新設・再編される中小企業施策実施部門への集約化。
2.中小企業活性化支援と経営力の強化	中央政府向け	1.経営診断、経営指導、経営相談、経営者・従業員研修を行い得る専門家の育成体系の構築。 2.「統合的・横断的中小企業支援体制」の構築を可能とする法的基盤の整備と各級政府に対する指導。
	省政府向け	1.市レベルが構築すべき「統合的・横断的中小企業支援体制」への支援・援助。 2.中核となる「中小企業サービス機構」の整備。 3. 中核「中小企業サービス機構」の機能・役割。 (1) 同業協会の組織化支援との協働態勢構築。 (2) IT利用による業界・市場・経営・技術・政策情報の提供、メール・マガジン発行、会員取引サイトの運営等による会員の組織化。 (3) 会員企業の経営体質改善と経営力の向上支援：経営診断、経営指導、経営相談、経営者・従業員研修の提供。 (4) 金融機関に対する小口融資推薦、信用保証機構への推薦、会員取引サイト入会資格審査等の実施とこれらの基盤となる信用審査基準の設定と審査システムの構築。 (5) 政府助成金の取次ぎ。 (6) クラスタ形成・活性化支援・促進、創業指導・支援。 (7) 各種BDS(Business Development Service)提供者の企業への紹介・派遣仲介。 (8) 上記活動・機能に関する各級市区県の出先中小型サービスセンターへの支援。 4.経営指導士養成講座運営と省レベルでの資格認定の推進。
	市政府向け	1.「統合的・横断的中小企業支援体制」の構築。 2.各級市区県には中核「中小企業サービス機構」の出先機関(受付機関)となる中



		小型サービスセンターを設置し、中核となるサービスセンターとの間にサービス・ネットワークを構築。
3. 中小企業に対する資金供給の円滑化(財務基盤の強化)	中央政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公的資金(債権の発行による資本準備も含む)による中小企業振興を目的とする金融機関の設立による制度金融の導入。</li> <li>2. 信用保証機構による信用審査手法・基準の受け入れに関する国有商業銀行に対する指導と二者間の調整。</li> <li>3. 信用保証制度における全国レベルでの再保険機構の構築・整備・提供。</li> <li>4. 中小企業向け軽減税率の実現。</li> </ol>
	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 中央政府の公的中小企業金融機関の資金供与・信用力供与を背景とした小口融資推薦制度の設立。</li> <li>2. 下級行政区信用保証機構・省政府及び中央政府からの出捐金を基に省信用保証機構を設立し、下級行政区信用保証機構に対する再保証を行う。</li> </ol>
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 同業協会を最小出捐単位とする非営利の地域信用保証機構の設立奨励と保証機構への財政からの保証基金の出捐。</li> <li>2. 地域信用保証機構は上級行政区信用保証機構への保証基金出捐を行い、再保証を受ける。</li> </ol>
4. 中小企業振興を通じた新規事業育成・就業促進	中央政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 創業支援のための優遇税制措置。</li> <li>2. 公的金融機関を通じた創業資金貸付制度・自己資本充実策の導入。</li> <li>3. 各種助成金制度の導入。</li> </ol>
	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 創業支援のための優遇税制措置。</li> <li>2. 公的金融機関を通じた創業資金貸付制度・自己資本充実策の導入。</li> <li>3. 各種助成金制度の導入。</li> </ol>
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 産業行政当局及び中小企業サービス機構の協働体制によるダイナミック・クラスター(特定産業集積)形成と地域産業活性化への支援体制構築。</li> <li>2. 起業(創業)支援 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 中小企業サービス機構の運営する情報提供システムを通じての起業指導。</li> <li>(2) 中小企業サービス機構において財務諸表・事業計画・資金計画の作成指導、資金・人事管理手法、会社法務、開業手続き等の経営研修を提供。</li> <li>(3) 中小企業サービス機構自体乃至は機構会員の協力による Incubation Center の設立・運営。</li> <li>(4) Venture Capital の創設。</li> <li>(5) 事業資金の優先融資等の財務支援。</li> <li>(6) 税制優遇措置の適用。</li> <li>(7) 製造業においては、起業希望者(特に設計技術者)とクラスターとの協調を図り、製造設備を最低限に抑えながら最終製品の生産を可能にする体制(Fab-less 化: Fabrication Less)の構築支援を行う。</li> </ol> </li> </ol>

### 1.11.3 商業・物流振興

戦略	とるべき政策・制度・事業の提言	
1.国内市場拡大・活性化	中央政府向け	1.輸送業に関する総合的政策法規の整備 (交通部令「汽車運輸規則」(1999年)を見直し、法律とする。輸送業者を免許制とし、省際運輸免許と省内運輸免許に分ける。) 2.国内の直接投資に関する西部優遇策の策定 (一定規模以上の内国資本が東部から西部に工場等に移す際のインセンティブの付与。) 3.流通業に対する外国投資の規制緩和(小売、物流)(進行中)
	省政府向け	1.省内輸送免許制度の創設 (交通局が免許を発給する。輸送業者の格付け) 2.投資誘致部門の設置または強化 (内外投資家のためのワンストップサービスの提供。省内の一定の地域にこだわらず、投資家にとって最も良い立地を勧める。) 3.省内産品ブランド形成促進 (「Made in XX省」「XX省産品」など。現在よりもっと展開する。)
	市政府向け	1.適切な料金規制や優良企業の認定制度による消費者利便の保護 2.新規市場参入の行政手続きの簡素化、効率化 3.街造りにおける物流の円滑化(商業地区における荷物の搬入の容易化、共同化、情報化等) 4.物流の事故防止や安定性の確保(交通ルート of 安全規制)
2.卸売市場の協業化	中央政府向け	1.電子商取引推進のための制度整備 ([情報産業部]個人及び法人の公的電子認証サービスの整備。電子認証局等) 2.協業化促進に関する法制化
	省政府向け	1.卸売市場の整備モデルの設定([商業局]) 2.既存卸売市場のIT化支援(補助金、技術支援)([商業局])
	市政府向け	1.現代化された卸売市場の立地 ([規制局]物流地区の設置。[商業局]立地誘致及び組織化) 2.既存卸売市場の高度化・情報化 ([商業局]在庫、注文等のIT化推進など)
3.商業地区の活性化	省政府向け	1.商業地区活性化のためのモデル都市の指定 (建設局、商業局) 2.省内の「モデル商店街事業」の実施 3.公聴会や連絡協議会の主催
	市政府向け	1.既存商業地区の活性化 (商業地区業者による同業者組織/街づくり連絡協議会形成。商業地区に隣接する公共駐車場の建設など。) 2.新しい商業地区の形成促進 (郊外型ショッピングセンターの計画的育成。)
4.小売業の高度化	省政府向け	1.環境などへの企業倫理コンプライアンス及び地元消費者・卸売業者の利便を重視した外資売りの誘致・優遇措置の実施 2.国及び省の政策に関する情報提供・技術支援(環境、会計基準、WTOなど)([商業局])
	市政府向け	1.商店街の経営者の組織化 ([商業局]組織化支援、研修プログラムの用意。)

		2.大規模小売店と既存商業地域の共存策の検討 ([商業局]大規模店舗)
5. インドシナ 諸国との FTA による国際市 場拡大化	中央政府向 け	1.FTA 推進のための通商・外交交渉推進 2.各国の市場動向把握 3.相互市場アクセスのためのハード、ソフトインフラ整備 4.内陸コンテナ輸送の拡大(高規格道路の整備、コンテナ扱い施設整備) 5.GMS(拡大メコン地域)での多国間物流プロトコール合意の促進
	省政府向 け	1.相手国に対する自省内商品のマーケティング(展示会の実施など) 2.アクセス道路・空路・海路との効率的連結の推進
	市政府向 け	

#### 1.11.4 観光振興

戦略	とるべき政策・制度・事業の提言	
1. 観光商品開発：観光周遊ルートとの有名観光商品と進行観光商品の組み合わせ	中央政府向け	—
	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>観光協議会の運営を資金、政策面で支援する（例えば観光周遊ルートの観光開発計画策定の支援や共同宣伝活動への支援）。</li> <li>観光協議会を形成した地域への支援を優先し、観光協議会が形成される素地を作る</li> </ol>
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>観光周遊ルート上にある地級市、県級市が観光協議会を形成し、定期的に会合を行う</li> <li>協議会で観光周遊ルートの観光開発計画の策定、観光サービスの質の向上（相互監視）、共同宣伝などの活動を行う</li> </ol>
2. 対象マーケットの明確化	中央政府向け	—
	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>地級市や県級市による観光資源のマーケットセグメント明確化を技術的に支援する</li> <li>地級市や県級市による観光資源のマーケットセグメントの結果から省レベルの観光振興の戦略を作る</li> </ol>
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>時間軸（短期、中期、長期）の中で、自らの市が持つ観光資源をどのようなマーケット（国際観光客、省外中国人観光客、省内観光客、ビジネスに伴う観光客）に向けて売り出すか明確化する</li> <li>それぞれのマーケットに向けたマーケットプロモーションを行う（宣伝活動、マーケットに向けた施設の整備など）</li> </ol>
3. 省レベルの旅游展示会の開催	中央政府向け	—
	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>省レベルの旅游展示会を開催する。参加者は地級市、県級市の旅游局、旅行会社とし、一般市民も見られるようにする</li> <li>宣伝能力が不足している地級市・県級市の旅游局に対して省の旅游局が支援を行う</li> </ol>
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>省レベルの旅游展示会に参加し、市内の観光資源を宣伝する</li> </ol>
4. 観光資源の保全	中央政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>個々の建築物だけでなく街並み自体を守る風致地区のような制度を導入する</li> <li>遺跡や建築物の研究や修復に関する基準を作る（例：想像に基づく復興はしない、修復に用いる建築材料は従来と同じ物を用いることなど）</li> <li>遺跡や建築物の学術研究や修復に関する予算を増加させ、活動を活発化する</li> <li>2. で定めた基準に基づき、省が管理する観光資源の管理のモニタリングを行う</li> </ol>
	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>国が定めた遺跡や建築物の研究や修復に関する基準に基づき、地級市・県級市が管理する観光資源の管理のモニタリングを行う</li> <li>国が定めた遺跡や建築物の研究や修復に関する基準に基づき、省が管理する観光資源の保全を行う</li> <li>遺跡や建築物の学術研究や修復に関する予算を増加させ、活動を活発化する</li> <li>都市部の住民のアメニティ施設の整備の方針を決め、地級市、県級市が行う整備をモニタリングする</li> </ol>
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> <li>国が定めた遺跡や建築物の研究や修復に関する基準に基づき、観光資源を管理する</li> <li>都市部住民のアメニティ施設を整備する</li> </ol>

5. 旅游協会の強化	中央政府向け	—
	省政府向け	1. 能力の低い地級市・県級市の旅游協会の設立を支援する 2. 能力の低い地級市・県級市の旅游協会の運営を支援する（運営のための財政支援、人材の派遣）
	市政府向け	1. 旅行会社、ホテル、観光客向けレストラン、バス・タクシー会社、みやげ物店などからなる旅游協会を整備する 2. 旅游協会が行政中心でなく、民間主体で運営されるようにする（民間からの観光振興に関するアイデアを引き出すため） 3. 旅游協会の活動に支援を行う（運営のための財政支援、人材の派遣）
6. 観光サービスの質の向上と人材育成	中央政府向け	1. 観光分野の人材育成・再訓練に対する国家レベルの目標を設定する 2. 人材育成・再訓練のための財源を確保する（例えば観光税の一部を人材育成・再訓練に充てること、省と市のどちらが人材育成・再訓練のための財源を準備すべきかなど）
	省政府向け	1. 観光産業に従事する人材の育成・再訓練のための制度を作り上げる（研修制度や資格の設定） 2. 人材の育成・再訓練のための講師を地級市、県級市に派遣する 3. 人材の育成・再訓練のための財源を準備する 4. 観光サービスの質のモニタリングを行う（抜き打ちの監査）
	市政府向け	1. 観光産業に従事する人材の再訓練（研修）を実施する 2. 人材の育成・再訓練のための財源を準備する 3. 観光サービスの質のモニタリングを行う（定期的な監査）
7. 中等都市のホテルのサービスレベルの向上	中央政府向け	1. 省・市のホテルの格付審査のソフト部分の評価を強化させるために、省・市の格付審査員に対するトレーニングを行う
	省政府向け	1. 4つ星のホテルの審査をよりソフト部分重視で行う 2. 人材育成の面で、省都のホテルと中等都市のホテルの提携を支援する（民間主体で提携ができない場合、情報のマッチングサービスを行う） 3. 市旅游局がホテルで行う研修を支援する（講師の派遣、能力の低い市旅游局へのサポート）
	市政府向け	1. 4つ星のホテルの審査をよりソフト部分重視で行う 2. 人材育成の面で、省都のホテルと中等都市のホテルの提携を支援する（民間主体で提携ができない場合、情報のマッチングサービスを行う） 3. 市旅游局がホテルで行う研修をより実学（体を使うトレーニング）中心にする
8. 少数民族観光による伝統文化の保存・文化の振興、村落観光の実施	中央政府向け	—
	省政府向け	1. 能力の低い市旅游局を支援する
	市政府向け	1. 少数民族観光や村落観光を行う意思を持つ村落を探し出す 2. 村落の中で少数民族観光や村落観光を行う人々を会社や組織などに組織化する 3. 観光サービスや衛生に関する訓練を行う 4. 観光宣伝を支援する

### 1.11.5 農業・農産加工振興

戦略	とるべき政策・制度・事業の提言	
1.独自性をつくるため地元の人々のイニシアティブにより戦略を策定する。	中央政府向け	1.農業政策の多様性を認め、省に主な権限を委譲する。
	省政府向け	1.農業政策の規制緩和を省令等で定める 2.モデル農村等を指定し、省内の他地域からの視察を受け入れる
	市政府向け	1.地元の人々のイニシアティブに対する奨励・補助 2.農民の活動団体を非営利法人(NPO, Non-Profit Organization)として許可・認可する 3.市の業務等の一部委託
2.人的資源開発-ふるさと意識の醸成	中央政府向け	
	省政府向け	1.小学校教育の中で省を理解するプログラムを充実させる[教育局] 2.都市一農村の小中学校を姉妹校提携し、相互訪問する[教育局] 3.同省出身者による「省人会」を北京、上海、広州、香港に組織する 4.省へのUターン人材の受け皿を作る[労働局] 5.省花、省記念日など、省のシンボルを設定する
	市政府向け	1.小中学校教育の中で市を理解するプログラムを充実させる[教育局] 2.小学生による経験農園を作り、農業の一部を体験させる 3.市へのUターン人材の受け皿を作る。特にHP(Home Page)など。[労働局]
3.大学・研究機関との連携	中央政府向け	1.国の研究機関、大学が農産加工等を事業化するための制度整備を行い、研究機関・大学等への連携インセンティブを高める 2.国の研究機関、大学に事業化センター(TLO)を設置する
	省政府向け	1.省内にある研究機関・農学系大学の協議会を設ける 2.研究機関・大学と省内都市・農業企業との定期的な技術交流会を開催する
	市政府向け	1.市内の地場資源のインベントリーを作り、域外の専門家にも何があるか分かるようにする 2.市政府の中の連携促進担当部門を設ける
4.生物多様性の保全及びその高度活用	中央政府向け	1.「生物多様性条約(1993年批准)および同条約にもとづく「生物多様性保護行動計画(1994年作成)」の厳格な実施・施行(進行中) 2.自然保護区の必要に応じた設定、見直し。
	省政府向け	1.国の生物多様性に関する施策の支援 2.自然保護区の保護活用 3.薬草及び希少動物の保護
	市政府向け	1.希少資源の保護及びその認知向上キャンペーン 2.活用できる資源の保護と利用の両立
5.地域資源である旧郷鎮企業を活用する	中央政府向け	1.国有企業再建プログラムの周知・活用 2.郷鎮企業と組んだ国有企業の再建推進
	省政府向け	
	市政府向け	1.蚕糸など地場資源を活用してきた国有企業・郷鎮企業が不振に陥っている場合の支援または省・国への支援要請 2.農産物加工などの郷鎮企業の起業支援
6.地理的優位性を活用した	中央政府向け	1.高速道路網の整備[交通部] 2.空港の整備拡充[民用航空局]

物流戦略により付加価値向上を図る	省政府向け	1.省レベルでの低温・定温輸送システムの整備
	市政府向け	1.低温輸送システムの整備。特に冷蔵トラック、冷蔵コンテナなどの施設・ノウハウの獲得。 2. 農民へのビジネス意識の醸成、流通業者育成や流通業予備軍である農村の若者を対象とした意見交換、先進地へのスタディ・ツアーなどで支援する。産直ネットワークなどのアグリビジネスの育成を行う。
7.地域資源を活かした農産物加工を行う。	中央政府向け	
	省政府向け	
	市政府向け	1.農村の地場食品の見直し、大量生産方法の検討 2.他地域との経験交流の場の設定 3.他地域へのスタディー・ツアー 4.技術支援 5.販売センター
8.都市市場向けの環境保全型農業を推進する。	中央政府向け	1.緑色食品等の基準作り、改定[国家食品薬品监督管理局]
	省政府向け	1.国家基準による緑色食品等の認定
	市政府向け	1.無公害農業、緑色農業、有機農業の研究開発、普及、基準づくり 2. 物流やマーケティング体制の支援 3. 農民への啓蒙、農村リーダーの育成 4. 都市住民とのネットワーク化を行い、産直ネットワークの育成
9.自然環境と景観を保全し都市住民を惹き付ける。	中央政府向け	1.水源地や閉鎖系の湖など環境への配慮がきわめて重要な地域をスクリーニングするためのガイドラインをつくる。
	省政府向け	
	市政府向け	1.環境保全型農業を推進して農村での土壌・水質汚染や農薬公害を防ぐ。 2. 農村での環境意識の醸成を行い、農村環境を保全するように啓蒙する。 3.人に優しい美しい農村景観をつくり都市住民を惹き付ける：村並みの保全、最低限の都市住民の受け入れ施設を整備する。 4.売りとなるものを探し、農村体験ツアーなど農村ツーリズム客の呼び込み、オリジナル製品の販売など、都市住民に向けて、ホームページなどで情報発信し総合的な広報を行う。

## 2 地域・都市の計画を改善する

### 2.1 中国の都市計画行政の枠組み

中国では、国務院がそれまでの都市計画条例を、1989年に都市計画法 [城市計画法] として改定し、法治による制度構築が進んだ。それに付随する実施方法、管理方法なども、中央、各省、省都級大都市において整備されていることが多い。その他、土地管理法、都市不動産管理法 [城市房地產管理法]、道路法 [公路法]、水法なども、都市計画策定に影響を及ぼしている。これらは、政策法規であり、中央政策法規と地方政策法規とで構築されている。地方政府は中央政府の政策法規に基づき、地方の事情を踏まえ地方政策法規を制定する。事業実施の時には、地方政府が国を代表して実施する場合がある。

なお、都市計画法で規定されている「都市計画の策定プロセス」は以下の通りである。

#### (第11条) 都市計画の組織編制

国務院の都市計画行政主管部門及び省、自治区、直轄人民政府は、それぞれに全国及び省、自治区、直轄市人民政府の都市(城鎮)体系計画を組織・編成し、これにより都市計画の編制を指導する。

#### (第21条) 都市計画の審査・許可

- 1) 都市計画は段階的に審査・許可する。
- 2) 直轄市の都市総合計画は、直轄市人民政府が国務院に報告し、国務院が審査・許可する。
- 3) 省及び自治区人民政府所在地の都市、都市人口100万以上の都市及び国務院が指定するその他の都市の都市総合計画は、省、自治区人民政府が審査し、同意した後に、国務院が審査・許可する。
- 4) 上記2)、3)に規定する以外の市設置都市及び県級人民政府所在地の鎮の総合計画は、省、自治区、直轄市人民政府が審査・許可し、うち市管轄の県級人民政府所在地の鎮の総合計画は、市人民政府が審査・許可する。
- 5) 都市人民政府及び県級人民政府は、上級人民政府に都市総合計画を届出て、審査・許可を得る前に、必ず同級の人民代表大会又は当該常務委員会の審査と同意を得なければならない。
- 6) 都市の地区別計画は、都市人民政府が審査・許可する。
- 7) 都市の詳細計画は、都市人民政府が審査・許可する。

#### (第28条) 都市計画の発布

都市計画が許可されたのちには、都市人民政府は発布しなければならない。

都市計画法で規定された都市計画決定プロセスを図 1.3.2.1 に示す。各都市の人民政府は、城鎮体系計画を受けた後、外部の専門機関(城市計画設計研究院など)に委託し、都市計画原案を作成する。その後、地元の人民代表大会から合意を得て、上級の行政組織に申請し、許可を得た後に、発布することとなっている。



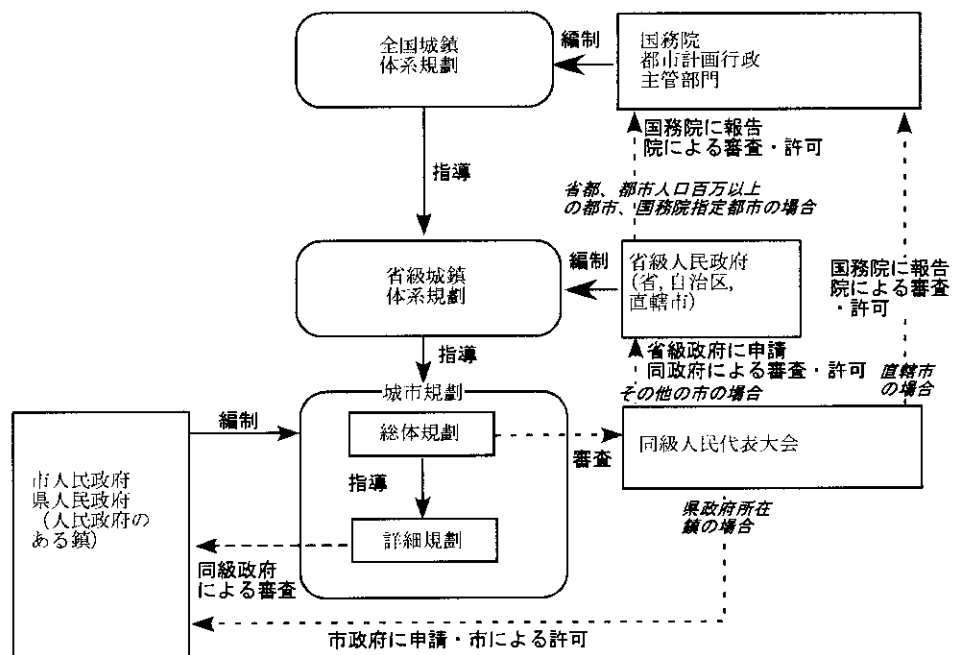


図 I.3.2.1 中国における都市計画決定プロセス

出所：「都市計画法」より JICA 調査団作成

## 2.2 西部地域中等都市の都市計画策定状況

1989年の城市計画法の制定によって、中国の都市計画行政は大きく改善された。特に西部中等都市の多くは、1990年代後半にマスタープラン [以下 総体計画] を制定している。同法の定めるところにより、多くの中等都市においては、マスタープランを作成した後、それを市人民代表大会にかけ、さらに上級機関としての省に提出し、許可を得た後、正式な計画としての法的な有効性を獲得している。特に新たに市となった都市では、それによって総体計画を制定したことが多い。

表 I.3.2.1 対象5都市における総体計画の策定状況

	総体計画制定時期	対象期間	外部専門機関	概況
都江堰	1993年 1998年改編	1993-2010年	なし	成都市計画設計研究院により、修正中。2001年9月総体計画案作成。2004年中に省に提出予定。
徳陽	2002年7月*	2001-2020年	上海司済城市計画設計研究院	1997年の総体計画を改編。
大理	1997年	1997-2015年	中国城市計画設計研究院	2005年を目処に改編中。
玉溪	2000年12月	1999-2020年	中国城市計画設計研究院	
懷化	2001年	1999-2020年	湖南省城市計画設計研究院	

注：「\*」は総体計画の図面作成時期を示す。

出所：JICA 調査団作成

## 2.3 地域・都市計画の現代化のための論点整理

中国の憲法は土地の私的所有を禁じており、一般市民及び法人は有限期間の土地所有権を国が

ら払い下げってもらうことにより、土地を占有的に利用する権利を得ている。この土地使用権は用途別に借地期限が異なり、一般のマンションについては70年、オフィスについては50年となっている。また、延長も比較的容易に可能である。

一方、都市計画上は、道路拡幅など、公共の利益のために用地を収用しなければならない場合が多く存在し、私権の制限を行うことが多い。現在の中国の法律上は公共のための用地収用は、私権に優先して行われることが多い。しかも、急速な経済発展を支えるための用地需要は旺盛であり、非常に短い時間で用地収用を行う必要がある。

改革開放政策の中で、私権の法的根拠の拡大がなされてきた。このようななかで中央指令型都市計画策定モデルから、市場経済に基づく都市計画策定モデルへの模索が続いている。

表 1.3.2.2 二つの経済システムにおける計画体制の相違

対比項目	社会主義計画経済体制	市場経済体制
経済体制	国民経済計画管理制度	政企分離型現代企業制度
基本フレーム	多層次管理の国民経済計画体系	統一開放、競争による市場体系 間接手段によるマクロ調節体系 効率を優先し、公平に考慮する多元的収入分配制度及び多層次社会保障制度
経済主体	各級政府	企業
国家計画の性質	指令性及び執行性	予測性及び指導性
社会資源配置方式	計画指標、行政分配、行政協調、計画価格	市場引導、供給調節、市場競争、市場価格
社会資源所有制	公有制を主とする	公有制を主とする混合所有制
社会資源分配方法	国家及び集体に主に集中する	主に民間による分配。ただし、国家も富に対して絶対的調整力を持つ。
政府-社会モデル	大政府-小社会	小政府-大社会
政府の機能	すべてを取り仕切り、直接決定する高度集権	マクロ調整、間接決定、協調仲裁
上下級関係	服従と被服従	協調一致
プランナーの役割	主役。政治参加により、自己発言権を高め、決定過程の主な手段に介入する。	脇役。公私協調と公衆参加により、自己発言権を強め、決定過程の主な手段に介入する。
プランナーの任務	政府政策を受け、物的な計画・設計を行う。	政策分析を進め、研究報告を行う。

出所：貝次芳他編著『国土計画的理論與方法』（科学出版社2003年）p.92（原出所：陸大道『区域發展及其空間結構』（科学出版社1998年）及び方創琳『区域發展計划論』（科学出版社2000年）から修正。）

一方で、中国の地域・都市計画の改善については、大きく分けて、以下のような方向で議論が展開されている。

#### (1) 都市計画制度を精緻化し、法治を強化する

1989年の都市計画法以降、各地方においても省レベル、市レベルでの条例<sup>43</sup>が制定され、また、実際の総体計画も策定されている。総体計画については既に一巡し、十一次五カ年計画に沿った見直しが進んでいる都市もある。

このような状況下、都市計画法自体が制定されてから15年が経ち、時代の要請にあわせた法

<sup>43</sup> 城市計划条例実施弁法など。

改正への取り組みが既に始まっている。また、その他の法律との関連強化、さらに細かい制度の制定により、「法治」の枠組みを強化する方法で議論が進んでいる。具体的には、都市計画の機能を強化する「計画委員会」の設置、計画全体を統括する「総計画師」の設置などが提案されている<sup>44</sup>。

## (2) 都市化に関する制度改善一般

一方、都市化に関しては、社会の動向として、大学の研究者、各地方政府の職員等による議論が行われている<sup>45</sup>。この中では、城市化を積極的に肯定しつつ、人口移動、農村の変容、戸籍制度改革など学際的な情報交換が進んでいる。

## (3) 国土計画・地域計画の改善

建国以降の中国では、国土開発の重点が様々に動いてきたが、1989年に「全国国土総体計画綱要」を制定し、1993年までに全国の大部分の省・区・市が国土計画を編成した。しかし、1998年に国务院の機構改革によって、国土計画の業務が計画委員会から国土資源部に移管され、新たな国土計画体制への模索が進んでいる<sup>46</sup>。

大きな主題となっているのは、グローバリゼーションとWTO加盟、ITの発達、市場経済化などの極めて現代的な諸問題に対して、どう対応していくかということである。具体的には、以下のような改革の方向性が提言されている。

1. 沿海の経済発達地区（環渤海、長江三角洲など）や重点開発地区（珠江上流地区（南寧—貴陽—昆明地区））における、省・区を跨いだ計画作成。また、省内の地・市を超えた計画作成。
2. 計画手段のGISなどによる情報化およびそれによる政策決定。
3. 「区域與国土計画法」の早期制定。
4. 計画プロセスにおける公衆の広範な参加。

## (4) 開発区ビジネスとの整合性の改善

改革開放に伴い、国、省、市の各レベルの政府が、様々な開発区ビジネスに携わっている。現時点ではすべての市政府が開発区ビジネスを行っている状態にある。開発区ビジネスは基本的には、各級政府の土地部門の責任において行っているものではなるが、都市計画部門と様々な調整をする必要が発生しているといえる。

こうした開発区ビジネスは国のマクロ経済の動向とも大いに関与しており、国务院が様々な規制をかけ、正常化に向わせようとしている。この問題には、市内部の整合性の改善及び、国からの直接関与、政府と民間部門の役割分担など様々な行政課題が絡んでおり、都市計画部門との整合性が議論されている（詳細については「土地利用」の章を参照されたい）。

<sup>44</sup> 雷翔『走向制度化的城市計画決策』（中国建築工業出版社 2003年）

<sup>45</sup> 例えば、中国城市化網（<http://www.curb.com.cn/>）、雑誌「中国城市化」など。

<sup>46</sup> 例えば、吳次芳他編著『国土計画的理論與方法』（科学出版社 2003年）、陸大道等著『中国区域發展的理論與實踐』（科学出版社 2003年）。

## BOX 2.1 日本における都市計画の変化

日本や米国においても、長期にわたる事前確定的な都市計画行政は見直しを迫られている。日本において、このような見直しが行われている背景としては、1980年代に戦後日本社会をリードしてきた「産業社会」が終焉を迎え、90年代には極端な低成長（時にはマイナス成長）を前提とした「成熟社会」に入り、21世紀にはそれがさらに本格化していることが挙げられる。

具体的には以下のような客観的な都市居住をめぐる環境変化がある。

- －人口移動ポテンシャルが低下し、コミュニティ定住期間が長くなった。
- －人口減少局面が到来し、また、経済成長が鈍化し、新規開発が減少した。
- －これまでに形成されてきた都市基盤が更新期を迎えると共に、人口の定住性が増すことから、既存市街地の更新や再編の重みが増す。
- －「地域格差の是正」より、「地域の多様性」を尊重したいという価値にウェイトが移りつつある。

表 I.3.2.3 近代都市計画から現代都市計画へ

	近代都市計画 (事前確定型都市計画)	現代都市計画 (協議型都市計画)
住民の機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>－行政の先見性、先導性の前提を容認</li> <li>－社会的公正に配慮しつつ、社会システムとしての効率的な都市を作ることを期待する（生産者の視点）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－住民ニーズを起点とする</li> <li>－生活者の視点からコミュニティの豊かさ、快適な居住環境を追求する。（生活者の視点）</li> </ul>
都市計画機能  (計画)  (執行) (評価)	<ul style="list-style-type: none"> <li>－社会システムとして都市全体を抽象化して捉える構造認識</li> <li>→都心における機能分化（ゾーニング）&amp; 郊外への都市の拡大に対処（地区計画）</li> <li>－法律等による画一的コントロール（土地利用規制、建築規制）</li> <li>－基幹的インフラの先導的整備、画一的な地域指定方式</li> <li>－補助金による上からの開発誘導</li> <li>－成長と変化の激しい社会に追われる都市政策→評価の軽視</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ネットワークに支えられたリゾーム型都市構造認識</li> <li>→大枠のみ示す公共側の計画規制&amp;コミュニティレベルの公共と民間の協議型計画</li> <li>－計画と執行と評価の相互浸透（漸進的都市づくり）</li> <li>－公共事業や環境など、計画段階からの評価の重視</li> <li>－コミュニティの豊かさの評価</li> </ul>
市場経済の機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市の過密、環境の悪化、居住機能の圧迫、地域格差などの「市場の失敗」に対する規制と誘導</li> <li>景気変動に対する対抗手段として財政・金融政策として動員</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市場経済の競争条件の激化</li> <li>行政と市場経済との競合、相互浸透（PFI、民間委託、エージェンシーなど）</li> </ul>

注：「リゾーム型都市」とは、「地域や拠点が個性を発揮するとともに、それがネットワーク化されることにより、全体として変幻自在に機能する都市」のことを言う。

出所：養原敬他著『都市計画の挑戦』（日本）学芸出版社2000年。

## 2.4 事例5 都市における地域・都市計画制度上の改善課題

前節において述べたような改善の方向は、中国全体の制度改善の方向である。事例5都市では以下のような地域・都市計画上の課題が、見受けられた。これらの一部は、他の中国の都市でも見受けられる課題であるかもしれない。また、西部地域の都市であること、中等都市であること、の特性に起因しているものもあると想定される。

### (1) 大都市圏計画の不在

都市のマスタープラン（総体計画）が参照する上位の空間計画としては、省の城鎮体系計画し

が存在しない。これは地域計画というよりは、拠点となる都市と開発軸を示すものである。各省政府（省都に立地）から見れば、省都から 200km 圏内の中等都市は、単一機能の衛星都市と限定的に考えられてしまいがちであり、中等都市が総合的に発展していくための多機能化（例えば工業立地）と齟齬を生じてしまう可能性がある。

こうした矛盾を克服するためには、省都から 100-200km 圏を一つの大都市圏として一体的な計画を策定する必要がある。複数の行政単位を束ねる計画の制度的枠組みが必要とされている。

## (2) 国の計画との調整不足

鉄道、地域間道路や国道は国の事業であり、その位置や建設時期は都市の将来に大きな影響を及ぼしうる。しかしながら、マスタープランにおいては、そうした情報が正確に反映されておらず、将来的な都市発展の前提が疑問視される場合もある。国レベルでのプロジェクトの情報を正確に把握した上で、総体計画を行い、それを地元のために最大限活用することが必要とされる。道路だけではなく、西汽東輸、南水北調、西電東送などの国家級大プロジェクトにおいても、地元への情報公開は重要である。

## (3) 非弾力的な制度設計

現在の都市計画行政は、政府が管理計画まで定めるものである。その管理計画が総体計画よりも遅れたり、実際の開発の方が早かったりするため、総体計画の計画年次（約 20 年）を待たずに、約 7-8 年で全面改訂を迫られる場合が多い。これは、国家 5 年計画と連動した微調整または「近期建設計画」ではなく、総体計画の全面改訂となっている。

また、現在の制度設計の方向は行政の許認可を大きく増やすものである。例えば、現在の制度の下であっても、一つの建設プロジェクトについて 5 段階、16 の手続きを合計 8 つの市の部局に対して申請しなければならないとされている場合がある。こうした許認可の手続きが煩雑になる一方で、長期的に見た場合に総体計画の有効性が減少する場合も多い。

このような状況下では、マスタープランの定める土地利用はそのままにして、その運用において弾力を高める方向で制度構築を進めることが望ましい。具体的には、省・市の定める「実施弁法」などにそれらを定める必要がある。また、市の許認可制度についても、窓口をより減らす、また、一本化することが、行政サービスの改善につながる。

## (4) 土地部門との関係の抜本的見直し

中国全土における土地問題は、「第 4 章 土地使用制度を改める」に記されている。土地利用は、土地部門と都市計画部門の相互の協力によって成立するものであり、現在の制度体制では、市政府が土地部門よりの行政となってしまうという懸念がある。

## (5) 計画局の人材不足

中等都市においては、都市の総体計画の作成は、計画設計院などの外部専門機関に委託して実施し、2~3 年をかけて作成している場合がほとんどである。この結果、計画局の内部において適切な路線変更を行うことが出来ず、さらに外部に依頼することとなっている。省都などの特大~大都市では、計画局の人材の層も厚く、計画局内部で実際の総体計画づくりを担える体制となっているが、中等都市ではまだまだ計画局の人材を培う必要がある。

具体的には、省の設計計画院が中心となって、中等都市の計画要員のトレーニングを実施する、

また、大都市の計画局との人事交流を行うなどが考えられる。

## (6) 情報公開等の不足

計画プロセスにおける情報公開は、それぞれの政府が定める条例に定められている場合が多い。現時点の情報公開は、一定期間のみの縦覧となっているのみであるが、今後広汎な住民参加はますます重要になっていくものと考えられる。中国の中等都市では居民委員会などが組織されており、様々な形で住民を計画プロセスに参画させていくことが課題である。

## 2.5 西部中等都市の地域・都市計画戦略

以上の個別事例都市の課題から一般化し、西部中等都市の地域・都市計画戦略の素案を示す。今後他セクターとの調整を経てさらに改定するものとする。これは5都市の事例から演繹して、事例都市のみでは解決できない要素も含む。また、前節に示すような形で中国で既に議論が進んでいるものはあえて除外している。

### (1) 土地利用に関する一体的な施策の推進

土地の利用方法の適正化は、改革開放の当初から現在に至るまで、市政府のみならず、国にとっても大きな問題であり、いまなお改革が進んでいる。その中でも、国土資源部の国土行政と建設部主導の都市計画行政は、調整を進めながら、国レベルでの行政改革、法律改定を進めている。

都市レベルでは、現業部門である土地部門と、規制部門である都市計画部門は、それぞれの機能が違うため、調整に関してはより上位の部局の関与が想定される。そしてややもすれば、都市計画行政上の「建前」より、土地部門の「現実」が、優先されやすいという傾向がある。

したがって、中等都市の土地利用に関して、土地部門と都市計画部門双方が納得できるような、行政のあり方を国が再検討すべきであり、これを戦略として提案する。

### (2) 大都市圏計画の策定

成都・西安など、西部においても大都市圏はある。こうした大都市圏の都市としての魅力をより高め、東部の大都市に負けない魅力を高めていくことが重要である。人口が500万人を超える大都市圏（超大都市圏）では、単一の行政区画（成都市）にとらわれず、国家級、省級のプロジェクト・計画を推進していくニーズがある。超大都市圏計画を主眼とする法律（都市圏名を特定しなくても良い）を制定し、政令によって、その範囲を定め、超大都市圏を一体的に考える計画の制度的な枠組みを作る事を戦略として提案する。

### (3) 都市計画に関連する情報公開の推進

最終的に許可・決定された都市計画は、本来発布されることとなっている（城市計画法第28条）。実際にこの規程は効力を有し、内容は公開されているものの、一般市民から見て、アクセスしやすい形になっていると言える状態にはない。ただし、対象5都市の中では、大理市計画局が、計画の図面をロビーに展示し、また、徳陽市では城市計画展示ホールを設けるなどの積極的な対応もあった。

一般市民や投資家にとっては、都市の土地利用規制は重要な意味を持つ。しかし、その具体的な内容は、特定の土地に何かを建てるという申請を提出して、それが政府の持っている土地利用計画に合致しているかどうか、個別に回答が帰ってくる状態に近いといえる。

したがって、市民・投資家にとっては、非常に分かりにくく、かつ親しみをもてないものとなっている。計画プロセスにおいても十分に市民の意見を取り入れ、制定プロセスの公開、制定後の計画内容の公開を積極的に進めることを戦略とする。

#### (4) 副省都級都市の育成

中国の省域城鎮体系計画の道路網は、省都を中心とする放射状を基本パターンとしている。これは都市立地上自然なことではあるが、今後は省都以外の大都市を急速に育てていく必要があり、これら大都市を副省都級とし、さまざまな機能を分担させることが望ましい。具体的には各省に2都市程度を想定しうる。例えば、省政府の一部門、国の地方分局などを立地させることもありえる。こうした副省都級都市の育成を戦略として提案する。

#### (5) 都市計画関連の職業資格の整理

中小都市においては、計画局の人材が限られており、外部の城市計画設計研究院に発注して計画を策定する場合がほとんどである。しかもその城市計画設計研究院は、寡占が進んでいる状態にある。都市計画関連の個人の職業資格として最も重要なのは、都市計画士〔城市計画師〕であるが、資格を有する個人一人では、都市計画策定業務を受注できず、最小でも20人以上の技術職員（うち、都市計画士2人以上）を擁する法人である必要がある。

中等都市の都市計画業務については、必ずしも全国レベルの知名度の城市計画設計研究院に外部委託する必要はなく、省の中でその都市を良く知るプランナーに委託したほうが良い結果が得られるであろう。

都市計画関連の職業資格について、法人のハードルを低くするなどして、より選択の幅を広げることが戦略として提案する。また、建築士、不動産評価士などの資格についても同様の見直し・整理が必要とされる。

#### (6) 省レベルにおける広域都市発展計画の策定

副省都級都市の進展に伴い、放射型を補完する形でのリンクとして省内外郭環状道路を早期に計画しておく必要がある。現在は北京でも五環路が中心から25km程度の半径であるが、これは都市内道路である。一方で、中等都市同士を横につなげる半径50-100km程度の「輪」を当初は一般道としても、計画し、省城鎮体系計画の中に位置付けておく必要がある。

省城鎮体系計画のレベルは現在のように、示唆的（indicative）なものでもいいが、必要に応じて省域を超えた省城鎮体系計画を作成すること、またそのための国レベルでの制度支援が望ましい。例えば、

- 重点課題別地域計画
- 省を跨ぐ貧困地区
- 同一の集水域

などに省城鎮体系計画と同様のシステムを導入することが考えられる。

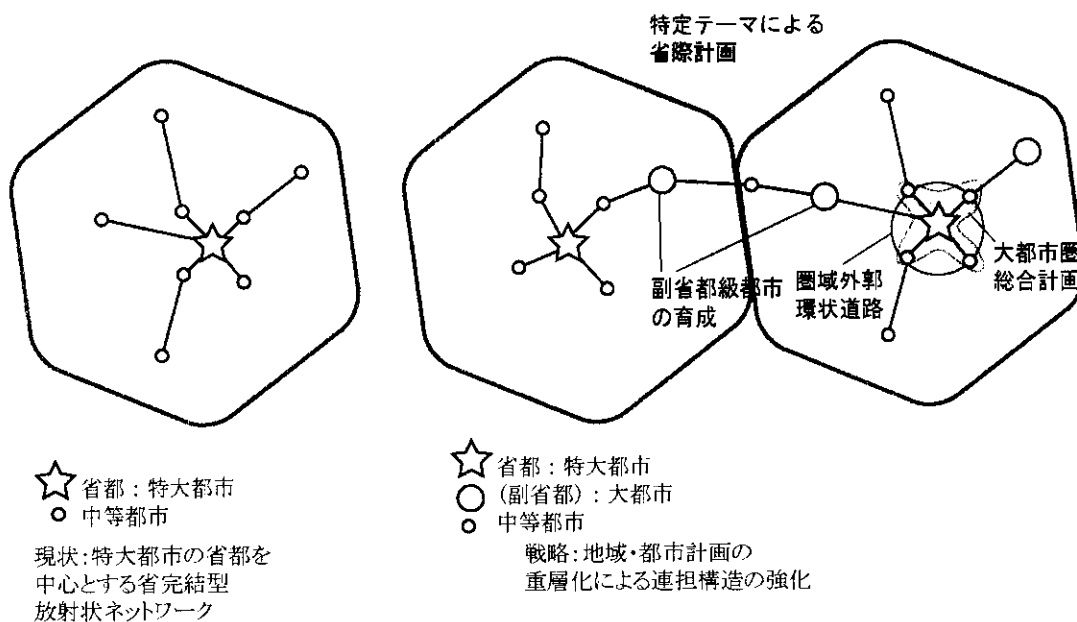


図 1.3.2.2 現状の城鎮体系（左）と戦略に基づく都市・地域計画の重層化（右）

出所：JICA 調査団作成

### (7) 都市計画決定過程プロセスの簡素化と透明化推進

国家レベルでの都市計画行政の方向性を考えるためには、審議会方式などを取り入れることが有効である。省・市レベルにおいても行政と並行して有識者の意見を取り入れる必要がある。こうした目的のためには、各級の「都市計画審議会」を組織することを戦略として提案する。

### (8) 地方中等都市経済活性化戦略としての国際化対応強化

中等都市においても国際化への対応は重要な課題である。しかし、外国人が公安局の許可なく訪問できない「未開放」の中等都市が、外資の導入を待ち受けている状態であったりする。国際化への対応は、部局ごとの足並みが、全くそろっていない状態にある。

都市として国際化への対応には、市政府が率先して対応する必要がある、これを戦略とする。

## 2.6 補論：日本における都市計画制度の概要

これまでのワークショップ等で、日本の都市計画制度に関する質問が多く出されてきた。ここでは、日本の都市計画制度の概要を紹介する。

### 2.6.1 都市計画法をとりまく関連法令体系

日本の都市計画法は、1968年に制定され、都市計画法施行令は政令として1969年に定められた。その後、数次の変更を経て、昨今では1998年に地方分権化を進めるための同法の改正が行われている。都市計画法は都市計画に関する基本法ではあるが、都市計画に関する規定を全て定め



ているものではなく、明示的に他の法律に委ねていたり、他の法律の規定が適用される場合が多い。都市計画法は上位法及び都市計画の実現に関する法制度で構成されているが、下図に示す通り極めて多くの法律との調整や確認が求められている。

都市計画策定の前提となる都道府県による都市計画区域の指定についても、上位計画である「首都圏整備法による都市開発区域」（東京及びその周辺）、「近畿圏整備法による都市開発区域」（大阪市及びその周辺）、「中部圏開発整備法による都市開発区域」（名古屋及びその周辺）、その他新たに住居都市、工業都市その他の都市として開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定することが求められ、選定過程の規定条項として他法との調整・整合性確保が不可欠である。また、具体的な計画内容の選定・決定においても、例えば東京都の都市計画策定の場合は上位計画である首都圏整備計画の内容に合致した計画方針が求められ、各計画検討部会及び委員会、更に都市計画決定機関である都市計画審議会においてもその整合性が常に検討される。実務上は、各自治体が「ある計画実施」を希望する場合、常に上位計画にその計画内容が明示されるように上位機関への働きかけが必要であり、計画決定後の事業実施予算の担保を確保する為にも、上位計画〔機関〕への「計画・事業予定の具申」が都道府県知事、市町村長等の重要な責務の一つともなっている。

日本の都市計画決定権限は、現在、都道府県知事、市町村長とはなっているものの、計画決定までには多くの上位機関との「調整協議」が現実には必要であり、上位計画との整合性を保つためにも必要なプロセスとなっている。

表 1.3.2.4 都市計画法を取巻く関係法令体系

○土地基本法	○国土総合開発法（国土総合開発計画）
	○多極分散型国土形成促進法
○国土利用計画法 （国土利用計画）	○首都圏整備法、近畿圏整備法、中部圏開発整備法
（土地利用基本計画）	○地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律
	○新産業都市建設促進法、工業整備特別地域整備促進法
	○山村振興法、離島振興法、 ○その他

- 都市地域.....
- 農業地域
- 農業振興地域の整備に関する法律
- 森林地域
- 森林法
- 自然公園地域
- 自然公園法

**都市計画法**

他関連法律との調整がある

マスタープラン	○都市再開発法 ○大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法 ○地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律 ○密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律	都市施設	○道路法 ○鉄道事業法 ○軌道法 ○駐車場法 ○都市公園法 ○下水道法 ○河川法 ○運河法 ○卸売市場法 ○と畜場法 ○官公庁施設の建設等に関する法律 ○流通業務市街地の整備に関する法律 等
	地域地区		○建築基準法 ○駐車場法 ○港湾法 ○都市緑地保全法 ○古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法 ○生産緑地法 ○流通業務市街地の整備に関する法律 ○文化財保護法 ○特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法 等
促進地域		○大都市地域における住宅及び住宅地供給の促進に関する特別措置法 ○都市再開発法 ○地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律	地区計画
復興促進地域	○被災市街地復興特別措置法	その他	○屋外広告物法 ○市民農園整備促進法 ○特定市街化区域農地の固定資産税の課税の適正化に伴う宅地促進臨時措置法 ○民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法 ○特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律 ○広島平和記念都市建設法その他の特別都市建設法 ○国際観光文化都市の整備のための財政上の措置等に関する法律

出所：JICA 調査団作成

## 2.6.2 都市計画の決定手続き

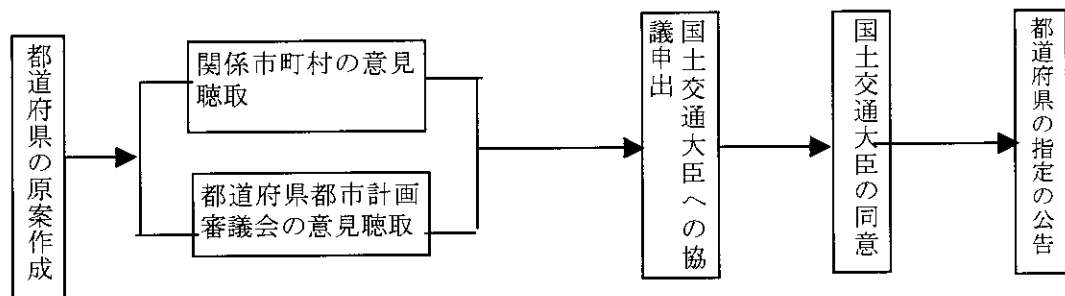
日本の都市計画の決定においては、その実質的内容を確保するため地域住民からのニーズを的確に把握することに今日主眼が置かれている。即ち、「良好な都市環境と円滑な都市機能の確保を目的とし、都市住民全体の利益の増進を図るものであり、市民生活に密着するものであるので、計画の決定に当たっては、公聴会、説明会の開催、意見書の提出とその公正な処理等、一般住民の意見を十分に反映させることが重要である」とされており、都市計画法においては、住民意見の反映の手続きを含め、都市計画の決定手続きを相当詳細に定めている。

日本の都市計画決定は、大きく二段階に分かれている。先ず、1) 都市計画区域の指定(市街化区域及び市街化調整区域の分割<sup>47</sup>)を行い、その後、2) 都市計画区域内の都市計画策定・決定を行うのが一般である。

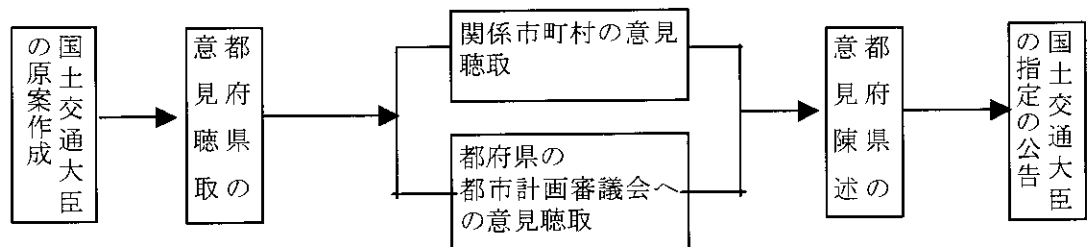
現在、都市計画区域の指定手続きは、原則、都道府県知事の許認可事項となっており、国レベルへは協議し、同意を得ることとなっている。但し、都道府県による都市計画区域の指定に当たっては、上位計画である「首都圏整備法による都市開発区域」、「近畿圏整備法による都市開発区域」、「中部圏開発整備法による都市開発区域」、その他新たに住居都市、工業都市その他の都市として開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定することが求められている。

都道府県による都市計画区域の指定手続きは下図の通りである。

### 1) 都道府県指定の場合



### 2) 国土交通大臣指定（2以上の都府県にわたる）の場合



<sup>47</sup> 「市街化区域」とは、既に市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域である。「市街化調整区域」とは、市街化を抑制すべき区域であり、様々な開発活動が厳しく抑制される。

日本の現行法での都市計画策定及び決定は、原則として都道府県知事又は市町村が定める<sup>48</sup>こととされ、国交省大臣は2つ以上の都府県にわたる都市計画区域に関わる都市計画について決定主体となることとされている。運用として地元市町村において都市計画の原案を作成し、都道府県知事を経由して主務大臣に内申し、その原案について主務大臣が決定する。

都道府県知事が定める都市計画の決定手続きは、第三者機関である「都道府県都市計画審議会（学識経験者、地元商工会議所代表、消費者代表等による構成）」の役割が最も重要であり、その答申内容が都市計画決定の是非を左右する。

市町村が定める都市計画決定手続きでも「市町村都市計画審議会」が内容の審議権を有しており、都道府県の同意のもと計画を決定する。なお、「市町村都市計画審議会」が設置されていない場合は、県レベルと同様に「都道府県都市計画審議会」での審議を経て、都道府県知事の同意のもと、市町村計画が決定される（図I.3.2.3）。

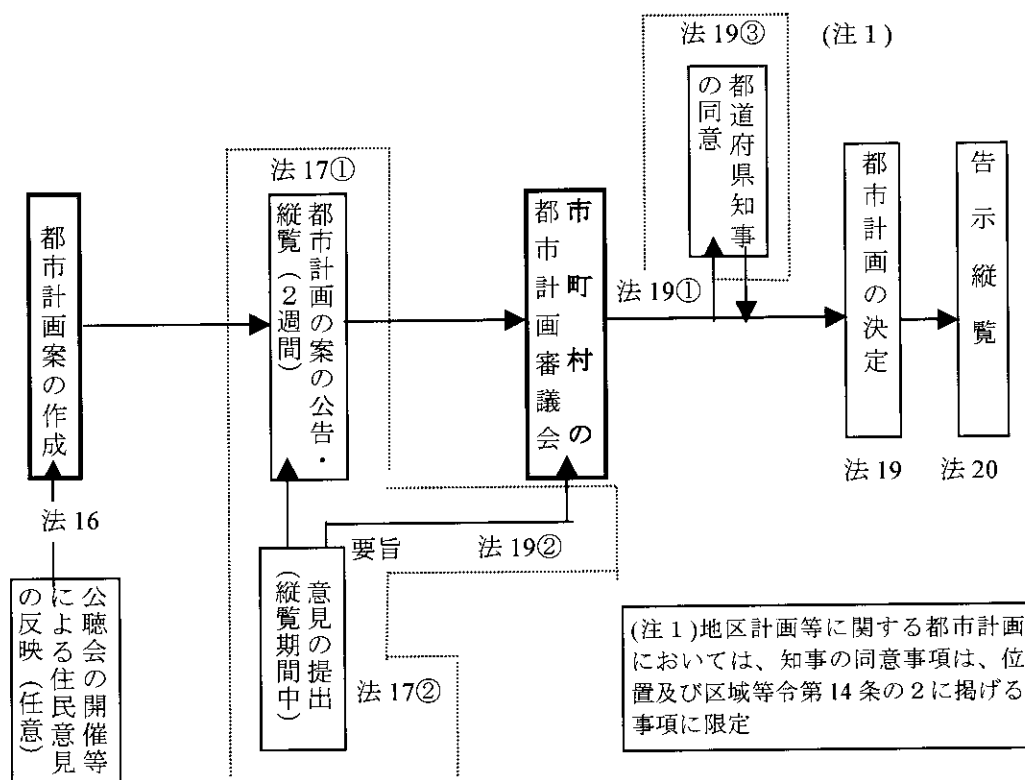


図 I. 3. 2. 3 市町村が定める都市計画の決定手続き（都市計画審議会がある場合）

出所：JICA 調査団作成

<sup>48</sup> 市街化区域、市街化調整区域、臨港地区、歴史的風土保全地区、再開発事業などが含まれる場合、都道府県知事が都市計画を定めることとなっている（都市計画法第15条）。現在は全数の3/4程度が市町村決定となっている。

## 2.7 政策・制度・事業の提言

戦略	とるべき政策・制度・事業の提言	
1. 土地利用に関する一体的な施策の推進	中央政府向け	1.国土行政と都市計画行政の調整 (国土行政(国土資源部)と都市計画行政(建設部)の具体的な調整方法の策定。) 2.土地管理法(1998年)の修正検討(進行中) (土地使用権限の拡大。使用権売却方法の改定。無期使用権の導入。) 3.都市計画法(1989年)の修正検討(進行中) (「都市計画地域」の明確化。市街化地域、市街化調整地域の導入。)
	省政府向け	1.上記1の省レベルでのモデル作り (省都市計画設計研究院で城鎮計画体系、省国土利用計画を策定する。 市の土地利用計画、都市計画の開発規制枠組みを明示する。)
	市政府向け	1.上記1.の市レベルでのモデル作り (計画局と土地管理局を統合した「都市土地利用局」を設立する。 建設局を公社化する。)
2.大都市圏計画の策定	中央政府向け	1.大都市圏計画を策定するための法律策定 (「超大都市圏整備法」(仮称)を制定する。対象となる大都市圏を政令で指定する。(西部では、まず成都、その後西安など。)) 2.中心都市の境界線の見直し(民生部) (下記3の申請による見直し、合併)
	省政府向け	1.大都市圏計画の策定 2.同計画と国家各部の計画、プロジェクトとの調整 3.中心となる市の境界線の見直し及びその申請
	市政府向け	1.大都市圏に包含される市による連絡協議会の設置 2.区部の見直し(郊区、県→市区など。)
3. 都市計画に関連する情報公開の推進	中央政府向け	1.都市計画法改正時に情報公開の義務を明示する。 2.政令で具体的な情報公開の内容を定める。
	省政府向け	1.情報公開の具体的な指針を作り、省条例とする。 2.市政府職員の人材育成 3.市政府向けに情報公開関連の補助金をつける
	市政府向け	1.情報公開の実施 インターネット、都市計画展示館/室、文書、などによる既定都市計画の一般公開
4.副省都級都市の育成	中央政府向け	1.対象となる省およびその中の副省都級都市の選定・指定 (発改委、民生部、西部弁) 2.中央の機関の副省都への立地促進(新規、移転、機能移転) 3.副省都建設促進のための投資優遇策の確立
	省政府向け	1.省政府内の指定部局の移転(政府部局) 2.省内関連部局・会社の立地再検討・予算措置 (公社、病院、支局、大学等の教育施設) 3.省城鎮体系計画の見直し
	市政府向け	1.新規都市計画の策定 (副省都用業務地区の計画・整備)
5.都市計画関連の職業資格の整理	中央政府向け	1.既存資格の見直し[建設部] -都市計画師資格の見直し(都市マスタープランを受注できるように資格の権限を拡大する。)

		-建築関連資格(建造師,建築工師,監理工師)保有者に都市計画業務を開放する。 -不動産評価師(不動産鑑定士)の見直し -都市計画コンサルタント法人格付けの改定
	省政府向け	1.省都市計画設計院の機能の一部民営化 (都市計画コンサルティング部門を民営化し、業務参加機会を公開する。)
	市政府向け	1.都市計画コンサルティングの発注方法の見直し (省外の有名計画設計院ではなく、より地元密着型の都市計画師に発注する)
6.省レベルにおける広域都市発展計画の策定	中央政府向け	1.省域空間計画の策定法制化(5年毎の見直し規定を含む) 2.「都市圏発展委員会」の設置制度化(省レベル別) 3.全国都市システム体系概念の導入(全国、省レベル別)
	省政府向け	1.城鎮体系計画を充実させ、省域空間計画の策定を義務化 2.「都市圏発展委員会」の設立と策定要綱の作成 1) 計画領域設定基準の明確化(どの都市を中心にどの都市、郷、鎮の農村部まで含め一体的計画を策定するか、など一例: 将来交通ネットワークに基づく新経済圏を想定、或いは、将来通勤人口を想定した生活圏を想定した基準とする。) 2) 策定委員会での検討内容の精査(大規模緑地保全地区、新産業開発地区、学園都市地域等の面的開発地区整備、広域交通網体系整備等)
	市政府向け	1. 省域空間計画に則った都市・農村一体計画の策定(準拠規定として「城鎮総体計画」に含める) 2.「都市圏発展委員会」への参加と支部委員会の開催(市政府、郷・鎮の関係機関による地元検討委員会の設置。商工会議所代表、地方代表大会委員等の地元有識者の参画必要)
7.都市計画決定過程プロセスの簡素化と透明化推進	中央政府向け	1.「中央都市計画審議会」の法制化(住民代表委員の選定方法と権限を以下のように明確化: 1) 全国人民代表大会議員からの選任、 2) 商工業代表者から選任 3) 学識経験者から選任 4) 中央政府からの選任 5) 国務院からの諮問により「中央都市計画審議会」が「地方都市計画審議会の申請内容」を精査し、その内容につき「コメントを付し」答申する。但し、「地方都市計画審議会の申請内容」の変更命令及び差し戻し命令は、「国家都市計画審議会」の答申内容に基づき「国務院」が行う。
	省政府向け	1.「地方都市計画審議会」の設立(制度化)及び住民代表委員の選定方法と権限を以下のように明確化: 1) 地方人民代表大会議員からの選任、 2) 地方商工業代表者から選任 3) 地方学識経験者から選任 4) 地方政府からの選任

	市政府向け	<p>1.都市計画策定プロセスの変更／都市計画委員会決定内容への制度上の権限付与</p> <p>1) 都市計画委員会の設立と制度上の権限付与</p> <p>2) 市政府内部局間コンセンサス作りの効率化：計画委員会のリーダーシップの強化</p> <p>3) 都市計画委員会による審議・決定の実質化</p> <p>4) 公聴会開催の義務づけ</p> <p>2. 地域住民の計画策定プロセス参加の強化</p> <p>1) 都市計画委員会決定内容の縦覧制度化</p> <p>2) 公開担当官の配置と住民要望の取り纏め報告義務化(都市計画委員会事務局へ)</p>
8.地方中等都市経済活性化戦略としての国際化対応強化	中央政府向け	<p>1. 西部地域中等都市発展のための都市機能国際化推進提言の採択</p> <p>1) 西部地域中等都市国際化推進法の制定</p> <p>2) 中等都市国際機能強化のための優遇措置法の制定(人材育成、交流基盤整備、財政支援、税制優遇、情報提供整備)</p> <p>2. 西部地域における「開放都市」の一層の推進：</p> <p>1) 開放都市政策の制度化(開放基準等の設定)</p> <p>2) 開放都市整備優遇措置の明示化</p> <p>3.内陸自由貿易地区の設置許可基準設定</p> <p>1) 配置と規模の規定</p> <p>2) 優遇処置の概要(事業税負担軽減処置等のビジネス環境で臨海部開発地区水準を上回る優遇であること)</p> <p>4. 外国銀行業務領域の規制緩和(例：ビジネス環境改善の一環として)</p>
	省政府向け	<p>1. 省内都市間の国際戦略方針、配置と規模の調整。</p> <p>1) 国際ビジネス育成事業の実施(国際事業関連機関の拡充・強化－外交部、大学国際課等の機能拡充・強化)</p> <p>2) 国際観光ビジネス事業への支援実施(宿泊施設、サービス水準向上研修、観光センター整備)</p> <p>2. 新規開放都市紹介支援室の設置</p> <p>3. 内陸自由貿易地区設置許可の調整と整備水準の監視・指導</p>
	市政府向け	<p>1. 国際ビジネスへの人材育成機関の設置 (ビジネスマナー、国際言語教育、異文化交流教育等)</p> <p>2. 観光案内センターの設置 (多言語観光案内パンフレット等の整備)</p> <p>3. 内陸自由貿易地区の活動監督・指導</p>