

5. 社会保障制度を築く

5.1 中国都市・農村社会保障制度の形成と変遷

中国における社会保障成立の起源は、労働保険関連法規が公布された1920年代に遡るが、社会保障制度については、1951年に公布された「中華人民共和国労働保険条例」を基本的な枠組みとして、生育、医療、労災、死亡、年金から成る制度が開始された。土地所有権が社会保障の代替になるとの考え方のもと、農民は制度の対象外とされ、1956年の時点では、制度の対象である国家公務員と特定基準を満たした国有企業の従業員の94%が加入していた。この制度では、支払い賃金総額の3%相当を保険料として企業から徴収する形で労働保険基金が構築され、中華全国总工会の管理のもと、労災保険と年金が同基金より給付された⁵¹。

しかし、1966年に始まった文化大革命により、労働保険基金が機能不全となったことから、各企業単位で社会保障を実施・管理する企業保険へと転換せざるを得ない状況となった。この転換により労働保険基金は消失し、同時に同基金への積立も中断されることとなったが、この積立ての中断が、現行の社会保障制度における保険給付費用不足の要因の1つとなっている。

改革開放政策導入後の1978年以降、定年退職者数が増加するに伴い、企業保険の負担が過多となる国有企業が増え、一部国有企業による年金支払いの停止や医療機関への医療費未払いなど、企業保険による社会保障機能が不全に陥るケースが増加した。さらに、1990年代に入り、国有企業改革が加速する中、失業者が増大するとともに、企業保険による社会保障が機能しがたい状況となったことから、企業保険から社会保障への再移行が求められることとなり、社会保障制度改革が開始されるに至った。

この改革により、国・企業・個人の三者による保険料負担制の導入、賦課方式から確定拠出・積立型への変更（年金、医療保険における個人口座の設置）、社会保障基金制の導入などが行われることとなった。なお、これら改革は、当初は都市部の国有部門や集体企業のみを対象に開始されたものであり、現在は都市部の民間企業、個人経営企業、外資系企業などの非国有企業に対し制度への加入を推進している。

中国の社会保障制度の全体的な変遷は上記の通りであるが、個別にはそれぞれ異なる過程を経て、現行の体系へと至っている（図I.3.5.1参照）。現行の社会保障制度は主に社会福祉救済と社会保障の2つの部分から成っているが、特に社会保障に関しては、都市部と農村部は全く別の制度となっていることが大きな特徴であり、課題でもある。

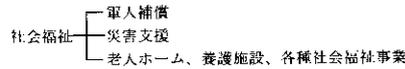
農村部では、五保戸制度⁵²、最低生活保障制度、貧困地区救済等の社会救済制度が実施されている。また、農村社会養老保険（年金）や農村合作医療（医療保障）といった社会保険的な制度も存在するが、これら社会保険的制度への加入率は低い水準にある。

尚、本章では、これら社会保障制度の中でも、国民一般と特に関係が深い年金と医療保険に重点を置き述べることにする。

⁵¹ 労災保険、年金以外については基本的に企業から支払われた。

⁵² 1956年に創設された制度であり、農村における、1) 労働能力がない者、2) 法定扶養者がいない者、3) 所得がない高齢者・孤児・身体障害者、を対象に食糧、衣服、薪炭、教育、葬儀費を保障するものである。

社会福祉



社会保障



図 I.3.5.1 中国の社会保障体系

出所：「中国社会保障制度の現状と展開に係る調査」2001年、野村総合研究所に加筆・修正して作成

5.2 西部地域中等都市における社会保障制度の課題

西部地域中等都市においても、都市部では全国統一規定を基本に、積立方式と賦課方式を複合した形の年金制度（城鎮参加基本養老保険）や医療保険制度（城鎮参加基本医療保険）が導入されている（図I.3.5.2参照）。これら制度への加入率を全国レベルで地域別に比較すると、養老保険の場合、東部77.9%、中部69.5%、西部51.5%となっており、西部地域における加入率の低さが際立っている。また、医療保険については、東部53%、中部38.9%、西部38.3%となっており、全国的に加入率が低い中、中西部で特に低い状況にある（以上、2002年値）。

西部中等都市の一例として、玉溪市における社会保険制度への加入状況を表I.3.5.1に示す。統計上では、医療保険については年々増加傾向にあり、現在では90%を超える高い加入率となっている。また年金制度についても加入企業数は急増しており、加入率は60%を超えている。しかし、これら数値は、都市部における社会保険加入を義務化された国有企業や集体企業のみを対象として算出されたものと推測され、総企業数あるいは総被用者数を基に算出した加入率はこれら数値より低いと思われる。

表I.3.5.2に示す通り、すべての都市部就業者を母数として算出した場合、養老保険の加入率については、2002年においても約50%に留まる。この数値は、沿海部に属する江蘇省常州市（玉溪市と同じく地級市）の1999年時点での養老保険の加入率69%（玉溪市と同様に算出）をも下回っている。都市部において正社員として雇用されていない農村戸籍の出稼ぎ労働者・臨時工等は統計値に含まれていないであろうことから、実際の都市部での総就業者数を母数とした社会保険加入率はこれら数値よりさらに低いと推測される。

このように都市部における社会保険制度への加入率の低さが、中等都市のみならず西部地域の都市部に共通した課題の1つであり、民間企業や個人経営企業への社会保険制度への加入促進、

ならびに都市部で就業している農村戸籍出稼ぎ労働者に対する別個の社会保険制度の構築あるいは既存の都市部社会保険制度への適用が求められる。また、加入を促進するためには、他地域と比較して高い企業の保険料負担率（企業が負担する養老保険料の対賃金総額比率の例：広東省 19%、湖南省 25%、貴州省 28%）を全国レベルで平準化して下げていくこと、すなわち制度の統一化・統合化を進めていく必要がある（保険料の対賃金総額比率については、現在、省・自治区・直轄市レベルで決定されている）。

社会保険給付費用の確保が困難である現状下、都市部の社会保険制度への農村戸籍者への適用については、給付水準の低下や財政の不安定化につながる等の理由から否定的な立場を取る地方政府が多い。しかし、事例 5 都市のうち、大理市においては、郷鎮企業（大手建設会社）ならびに同企業の農村戸籍被用者について都市部社会保険制度への加入が承認されており、また、徳陽市内の広漢市では、郷鎮企業ならびにその被用者（都市・農村戸籍問わず）の都市部社会保険制度への加入を積極的に推進している。一定基準を満たす郷鎮企業に対する制度への適用拡大は社会保険財政の基盤強化につながることから、他都市においても、基準を明確に設定したうえで、郷鎮企業の制度への加入を促進すべきであろう。

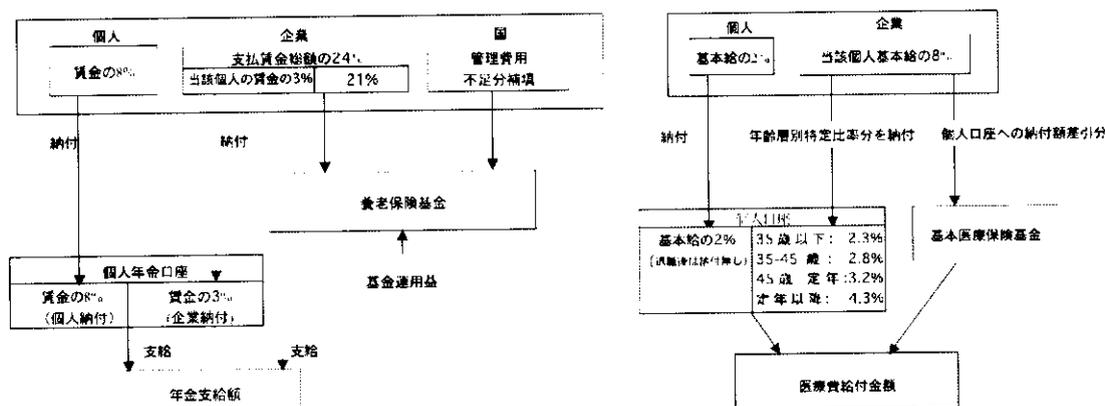


図 I.3.5.2 玉溪市の城鎮参加基本養老保険システム（左）と城鎮参加基本医療保険システム（右）

出所：海外社会保障研究 No.132 及び玉溪市におけるヒアリングを基に作成

表 I.3.5.1 玉溪市における社会保険制度加入状況

	2000年	2001年	2002年
城鎮参加基本養老保険参加企業数	4,189	7,338	10,791
城鎮参加基本養老保険加入率	68.0%	63.0%	64.0%
城鎮参加基本医療保険加入率	89.4%	90.9%	91.2%
城鎮参加失業保険加入率	99.7%	98.3%	98.5%
農村社会養老保険加入者数（万人）	-	0.13	0.13
農村就業人口（万人）	102.80	104.16	104.93

出所：「玉溪市統計年鑑 2002」玉溪市統計局編、中国統計出版社

表 I.3.5.2 玉溪市における城鎮参加基本養老保険加入率の実状

	2000年	2001年	2002年
就業者総数（万人）（a）	124.12	125.21	127.90
農村部就業者数（万人）（b）	102.80	104.16	104.93
都市部就業者数（万人）（a-b）	21.32	21.05	22.97
城鎮参加基本養老保険加入者数（万人）	12.30	12.45	12.00
城鎮参加基本養老保険加入率	57.7%	59.1%	52.2%

出所：「玉溪市統計年鑑 2002」玉溪市統計局編、中国統計出版社より JICA 調査団作成

待できないことから、加入率が低くなるのは当然であり、玉溪市のように、制度そのものを中断しているところも多くみられる。よって、西部地域中等都市農村部においては、長期的には幅広い地域で制度を統合することを前提に、短中期的には各地域の実状に応じた形の新しい制度を構築し、経済発展状況にあわせて導入していく必要がある。

表 I.3.5.4 西部中等都市における農村就業者数に占める第一次産業従事者の比率

	全国平均 (2001年)	玉溪市 (2002年)	大理市 (1999年)
農村就業者数 (万人)	48,228.9	104.9	44.0
うち第1次産業従事者数 (万人)	32,451.0	81.9	34.6
第1次産業従事者比率	67.3%	78.0%	78.7%

出所：「中国農村統計年鑑 2002」、「玉溪市統計年鑑 2002」、「大理統計年鑑 2000」より作成

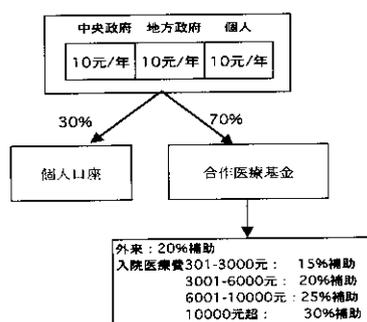


図 I.3.5.4 玉溪市江川県で導入中の新型農村合作医療

出所：JICA 調査団作成

農村合作医療については、農家請負生産責任制度導入等により 1970 年代以降衰退し、その後、1990 年代に再導入を進めたものの加入率が低い状況にあった。しかし、2003 年以降、西部地域においても、図 I.3.5.4 に示すように新型農村合作医療と呼ばれる新しい制度の導入が一部地域で進められており成功をおさめている⁵³。玉溪市江川県で実施されている制度は、中央政府・地方政府・農民個人が各々10元ずつを基金と個人口座へ出資し、医療サービス利用時に一定比率の金額が基金より補助されるものであり、旧制度では対応できなかった重病が保険の主な対象となっている。今後は、この新制度の導入地域の拡大が望まれるが、導入拡大に向けては財源の確保等、多くの課題が残されている。また、導入地域を拡げることができたとしても、診療・入院費の自己負担分比率が依然高い水準にあることから、経済レベルの低い地域においては、この自己負担分の支払いが滞る可能性も否めない。さらに、保険料額など制度の詳細については県級市政府レベルで決定されており、この下位政府レベルでの制度の不統一性・多様性が、将来的に望まれる制度の広い範囲での統合を困難にする可能性も否めない。

⁵³ 基本的には、個人による10元/年以上の保険料の支払いに加え地方政府が10元/年以上の補助を行い、中西部地域においては中央政府がさらに10元/年を補助する。保険料等の総額については東部では中西部と比較して高い水準となっており、例えば江蘇省の常州市では、50元、70元、100元の3つの基準を設け、50元の場合は個人の保険料が20元、地方政府からの補助が30元となっている。

5.3 社会保障制度が都市化に及ぼす影響

社会保障制度が都市化に及ぼす影響として以下の点が挙げられるが、農村戸籍人口比率や出稼ぎ労働者比率が他地域より高い西部中等都市の場合、社会保障制度の整備による社会的安定ならびに都市・農村の一体的発展が重要となる。

社会的安定への寄与

以上に述べたように、西部地域中等都市では、都市部においてはすでに基本的な社会保険制度が確立し、都市戸籍保有労働者の制度への加入促進に向け動いている一方、農村部においては、制度が未整備の状況にある。都市化の進展に伴い、農村からの出稼ぎも含め都市労働者が増加し、家族構造の変化（核家族化）、就業構造の変化（第二、三次産業の比率増加）がもたらされる中、共同体や家族による相互扶助的機能を代替する形で、まずは都市部において社会保障制度が整備されるのは他国の例をみても一般的な展開であると言える。しかし、都市部においても、社会保険制度への加入率が高い公有部門と加入率が低い非公有部門の併存、すなわち社会保障が二重構造化しているのが実状である。この二重構造化の解消に向け、社会保障制度をさらに拡充することで、所得再分配の実現が可能となることから、社会的により安定した都市化の実現へとつながる。

産業発展・経済成長への寄与

西部中等都市に立地する企業が、労働力の流動化が必然化する市場経済下で発展するためには、社会保障制度へ積極的に参加し、被用者に対し十分な福利・厚生を提供することで質の高い人材を確保することが求められる。十分な社会保障付与を以て、優秀な人材を雇用することで産業の高度化が可能となり、経済的安定性を保持した形での都市化につながる。

また、社会保険基金が支出過剰の状態ではなく、正常な形で積み上がっていくのであれば、基金の積立金を社会資本整備等へ活用することが可能となり、中等都市の経済成長基盤の強化、すなわち都市発展につながる。

高齢化への対応

都市化により経済発展がもたらされるのであれば、所得上昇と医療水準の向上により平均寿命が伸び、一人っ子政策と相俟って、高齢者人口の割合が増加する。西部地域の中等都市は、社会保障に係る十分な財源を確保することが困難な状況にあるが、高齢化が進めば高齢者の扶養問題や医療費の増加など新たな社会保障問題への対応が求められることとなり、財政がさらに悪化する可能性もある。しかし、高齢者を社会的弱者として捉えるのではなく、高齢者社会保障に係る適正給付・適正負担を実現し財政問題に対処するとともに、より豊かな老後生活に向け多様な取組みを進めていくことが、都市化における市民福祉の充実の観点から理想として求められる。

都市・農村の一体的発展への寄与

共同体の相互扶助システムが残る農村部においては、出稼ぎの増加により相互扶助的機能を維持することが難しくなっていくことから、都市部の被雇用者を対象に整備された社会保障制度を農村部にも拡大していくことが必要であり理想である。しかし、農村就業者の所得レベルを勘案すると、現状では都市部と同様の制度を農村部に拡大することは困難であることから、農村部の実状に即した制度整備が必要であり、そうすることにより、都市部と農村部をより一体化した形での都市化の進展が可能となる。

以上述べた西部地域中等都市における社会保障の現状・課題、社会保障制度の整備が都市化に及ぼす影響を踏まえ、西部地域中等都市ひいては西部地域において、今後、社会保障制度を改善していくための戦略について以下に述べる。

5.4 社会保障制度を改善するための戦略

社会保障制度の改善に係る戦略を述べる前に、まずは社会保障を考えるにあたっての基本的な視点を以下に記す。

社会保障が有する機能

社会保障の機能として、公平性の観点からすべての人に一定水準の生活を保障するための“所得再分配”の機能（いったん分配された各個人の所得から租税や社会保険料を徴収し、実質的にある者から別の者へ所得を移転する形で各個人に給付を行うこと）と、発生する可能性のあるリスクに対し各人が一定のお金を出し合い集団で備える“リスクの分散”すなわち保険としての機能、の2つが挙げられる。保険については、政府が各個人のリスクを平均化した保険料を徴収して行う社会保険と民間が各個人のリスクに応じた保険料を徴収して行う民間保険に分けられるが、医療保険のように逆選択⁵⁴が生じやすい制度については、それを回避するために政府による“強制加入”の社会保険による公的対応が社会保障の一部として行われるべきである。

社会保障制度（民間保険を除く）の財政方式

財政方式については上記の社会保障が有する機能を個々の制度に当てはめて考えるべきであり、公費負担方式と社会保険方式どちらを選択するかということが基本的な問題となるが、“所得再分配”機能を主な内容とする制度であれば公費負担（税）方式、“リスクの分散”を主とする制度については社会保険方式によって対応することが基本となる。

中国の制度について考えてみると、低所得者や生活困窮者を事後的に救済することを目的とする都市部・農村部の最低生活保障制度は保険料の拠出を受給要件とすることはなじまないことから当然に公費負担方式となる。城鎮参加基本養老保険については、養老保険基金部分は若年層から高齢者への、あるいは高所得者から低所得者への所得再分配の機能が強いことから公費負担方式が望まれるところであり、個人口座部分についてはリスク分散的な機能（長く生きることのリスクの分散）を有することから現状通り社会保険（強制加入前提）での対応が基本と思われる。

では、今後、制度の再構築が必要となる農村部の社会保障制度の財源についてはどのように考えるべきであろうか。医療保険については、リスクの分散がその本質であり、また、逆選択の生じる可能性が高いことから、社会保険方式で対応すべきであろうが、収入に比して重い保険料負担や若年層の都市部への流出による高齢層比率の上昇（＝高いリスク）を考慮すると、当面は保険料に加え公費負担による支援の継続が必要であると思われる。養老保険については制度そのものの目的によって財政方式の選択も変わってくる。所得階層別の受益がほぼ均等な老後の基礎的な生活を保障する基礎年金という位置付けであれば公費負担方式で対応すべきであ

⁵⁴ 保険加入者の平均的なリスクに応じた一定の保険料を設定した場合、自己のリスク以上の保険料を負担していると感じる低リスクの加入者が保険に加入しなくなる。低リスクの加入者が脱退すると保険料の設定を高くせざるを得ない状況となるが、保険料を引き上げるとさらに脱退者が出るという悪循環が生じ、最終的に保険そのものが成立しない状況となることを言う。

り、給付が所得に比例する報酬比例年金との形をとるのであれば社会保険方式の採用となる。農村部の現状を考慮すると、前者を目的とすべきであり、また、制度への未加入や保険料の未納・滞納が生じる可能性を回避するためにも公費負担方式が適切と考えられる。

以上を踏まえたうえで、以下に社会保障制度の改善に向けた戦略を述べる。

(1) 都市部における社会保障二重構造を解消する

中小企業、個人経営企業を対象とした社会保険制度の整備

西部地域中等都市では、都市部における社会保険への加入企業数は増加している一方、加入者数はやや減少傾向にある。また、都市部就業者総数に対する保険加入者の比率は依然として低い状況にある（以上、表 I.3.5.1, 2 参照）。これら要因として、保険料の支払いが企業経営上の大きな負担となる中小企業や個人経営企業が、制度には加入しながら実際は被用者を加入させていないことが考えられる。現状を鑑みると、中小企業や個人経営企業を制度に取り込むためには、中小・個人経営企業ならびにそれら被用者の保険料負担を軽減することが必要であると思われる。よって、例えば、中小企業・個人経営企業については、既存の都市部養老保険・医療保険制度の基金部分のみへの参加とし、保険料についても基金分のみ負担あるいは定額制（労使折半）とした上で、さらに年金については保険料の一定比率分を公費負担、また医療保険については基金からの給付費の一定比率分を公費負担とするシステムが考えられる（年金については、長期的には農民についても基金部分のみへの加入とすることで都市部・農村部間の二重構造を解消する。下図参照。）。

尚、都市部養老保険の基金部分の財政方式については、制度の空洞化を防ぐためにも、将来的にはすべてを公費負担とする方式（税方式）が望まれる。

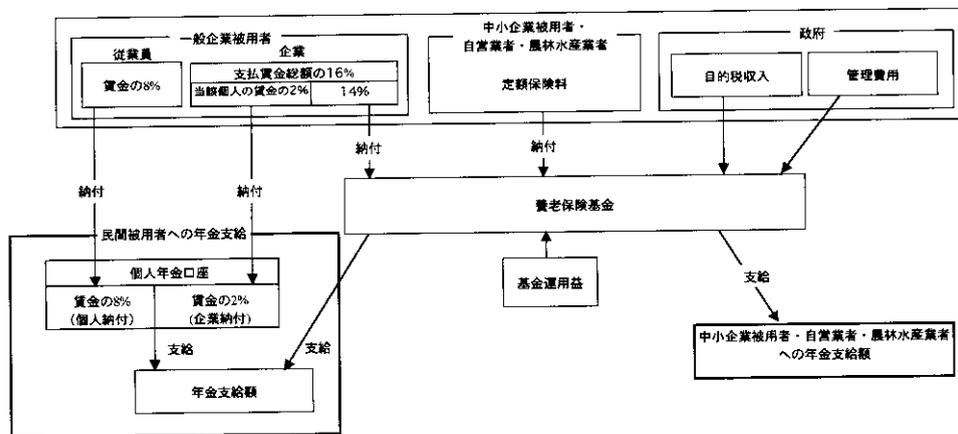


図 I.3.5.5 中小企業・自営業者の既存年金システムへの参加形式概念図

出所：JICA 調査団作成

都市部農村戸籍被用者を対象とした医療保険制度の構築

都市部企業で正式工として雇用される出稼ぎ農民の数は限られており、現状の社会保険制度下では、農村戸籍労働者が都市部において社会保障の恩恵を享受できる可能性は低い。しかし、

社会的安定を伴う都市化の実現に向けては、出稼ぎ農民が多くを占める臨時工や季節労働者を対象とした社会保障制度を構築することも必要である。継続的加入が前提となる年金制度については難しいものの、医療保障については、給与（日給）レベルに対応した保険料（保険料率）を設定するとともに給付費の一定比率を公的負担とする形でのシステム構築が考えられる（保険料の負担については労使折半とする）。

(2) 農村部における社会保障制度を再構築する

所得再分配機能を有する地域の実状に応じた農村医療保険の構築・拡充

農村における全国あるいは省統一的な医療保険の基盤作りとして、また都市部医療保険加入者との不公平の是正のために農村部における地域単位の医療保険制度を構築・拡充することが求められる。農村部の実状を勘案すると、公費負担方式が望まれるが、財政的に困難であろう事から、保険方式と公費負担方式との折衷形式が妥当である。

現在進められている新型農村合作医療の導入地域の拡大が理想であるが、制度の完成度をさらに高めていくためには、所得再分配・所得移転の観点から、現在、地域の実状に沿った形で地域ごとに検討・調整されている保険料の分担比率（個人・地方／中央政府）について個人分担分は定額とせず所得に比例した設定とすること（所得に対する一定比率を保険料とする等）、また、基金についてはより広い範囲で統合していくことが望まれる。玉溪市江川県では、保険料を増額して保険給付率を上げて欲しいとの意見が農民から出ているとのことから、西部中等都市の中でも経済レベルが比較的高い市区部周辺の農村においては、所得比例型の保険料制（最低保険料も同時に設定）を導入し、保険給付水準を向上させることも近い将来可能となろう。尚、既存の新型合作医療においては、診療・入院費に対する自己負担比率が高いことから、自己負担比率と基金による補助比率についても地域ごとに検討する必要がある。

BOX 5.1 日本における国民健康保険（自営業者、農林水産業者を主対象）成立の背景と過程⁵⁵

日本の医療保険には、被用者保険に加入していない自営業者や農民などを対象とした国民健康保険（国保）がある。国保の保険者（保険の運営主体）は市町村であり、市町村には国保を実施する法的義務が課せられている。国保が成立した1938年当時の日本は、他の先進国と比較して農業人口が際立って多く（表I.3.5.5参照）、国保はこれら農業人口を主な対象に構築された日本独自の部分が多い制度である。国保では医療給付費の50%が公費（税）にて補助されている。

表 I. 3. 5. 5 日本の農林水産業人口の推移

	1921年	1930年	1940年
農林水産業人口（千人）	14,414	14,489	14,192
就業者総数（千人）	26,966	29,340	32,230
農林水産業人口比率	53.5%	49.4%	44.0%

出所：季刊・社会保障研究 Vol. 30, No. 4 より調査団作成

国保成立の背景には、1) 1930年代の農村労働力の都市への大量流出があり、農業生産力を維持するために農村労働力の質の確保の面から農村の保健対策を講じる必要が生じたこと、2) 中低所得層は医療費負担のため受診機会が抑制されている実態が認識されるようになったこと、がある。1930年代は郡部（農村

⁵⁵ 「国保制度成立過程における地方の役割と社会保障の萌芽」西村万里子を参考に作成

部)の農村労働力は過剰な状況にあり、これら過剰人口が都市部の労働力供給源として都市部へ流出していた。この状況は人口規模の差こそあれ、中国の現状と似通っている。

国保成立以前にも、様々な農村医療政策が採られていたが、国家による政策(医療扶助と施設設置策)だけでは不十分であり、よって、地方政府主導により自主的な政策が実施されていた。中でも、国保成立の基盤となった組合の設立が農村内部で行われてきたことは注目に値する。以下に各地で設立された主な組合の概要を示す。

(1) 補助診療組合: 組合費により医師を雇用。県が補助金交付。組合員は医療費の一部負担のみであったが償還方式であったことから組合による一時的な全額負担が問題となった。組合費、一部負担費は村税納入額に比例で、低所得者は免除。→所得再分配機能、公的補助、加入率の高さから社会保険的機能を有す。

(2) 医療互助組合: 任意加入であったがほぼ全加入に近い状態であった。組合費は資産部分も含む所得比例で、医療費の一部負担を課さない組合の比率も高かった。不足分が生じた際は一定期間医療費の自己負担を導入して補填。1世帯あたりの保険料は組合間で格差が大きく、各組合の事情に対応して運営。→所得再分配機能と疾病リスクに応じた保険機能を有し、収支バランスも確保。

(3) 医療利用組合: 医療料金は低く設定されていたものの、受診時に全額負担であったため、中低所得層には受診機会が拡大せず、組合費未納により組合医療機関の経営も悪化。→医療費の一部負担率が高く、保険料も定額のものが多かったため、保険機能と所得再分配機能が働かなかった。

(1)、(2)のケースにみられるように、所得再分配機能と保険的機能を併せ持つ社会保険的相互扶助を特徴とする組合が経済的に貧しかった地域でも成功している点は注視すべきであろう。国保は、これら社会保険的相互扶助機能を有する組織を基礎として構築された制度であり、国が大枠を決めただけで、給付の種類、保険料、自己負担率などは組合ごとに決定された。保険料は世帯を単位に被保険者全員に賦課され、組合員である世帯主の資力(町村民納税額)を基準に、15~20階級の等級付けされる形式であった。当初は、一定期間保険給付を受けなかった組合員には保険料の払戻し制度もあった。

国保組合の財政は、組合員の一部負担金が存在していたことから受診が抑制されたことで医療給付の上昇が緩やかであったため、国保導入当初はプラスであったが、収支均衡維持に向けては、国庫補助(公費補助)と保険料格差による所得移転が必要であった。保険料徴収は、各組合にとって大きな問題であったが、地方の下部組織を利用し、様々な工夫がなされていた。

社会保険は原則的には強制加入が必須の条件となっているが、国保に関しては、導入当時は任意加入であり、これは、政治的配慮に加え、地域の相互扶助共済という性格上、心理的強制が加わるとみられていたからである。事実、国保組合は国保成立当初から計画を上回る速度で設立数が増え、国保の被保険者は第二次大戦前にすでに総人口の50%以上に達しており、戦後の皆保険確立の大きな基盤となった。

郷鎮企業の都市部社会保険制度への加入促進

農村部においても高い収益性を有する郷鎮企業が立地する村では、その収益を農村内部の社会保障・福祉に活用することにより、周辺地域よりも際立って高い社会保障給付を実現しているケースがみられる。しかし、特定地域においてのみ高い社会保障水準が確保されることは、公平性の観点から望ましいこととは言い難い。一定水準以上の生活をすべての人に平等に保障するための所得再分配(所得移転)を機能させるためにも、郷鎮企業ならびにそれら郷鎮企業被用者(都市・農村戸籍問わず)については、既存の都市部社会保険制度への取り込みを積極的に行うことが望ましい。但し、社会保障財政の安定化に向け、制度への加入に係る基準・条件を明確に設定し、基準を満たす郷鎮企業について加入を推進していく必要がある。

公費負担を前提とした農村部年金制度の検討

既存の農村養老保険制度は、個人貯蓄型年金の性格が強いこと、また年金給付額が低いこと(低額の保険料を選択することに起因)等の要因から、特に西部地域において加入率が極端に低い状況にある。しかし、所得の低い第一次産業専業者が多くを占める西部地域農村部におい

て、一定水準の年金給付を実現するために保険料額を引き上げることは、たとえ強制加入にしようとも、保険料負担を回避しようとする農民が多く発生し保険料徴収が困難になることが予想される。また、任意加入とした場合、所得の少ない農民については制度への加入が進まないことも考えられる。そもそも、農村部における年金制度は、リスクに対する保険機能よりも一定水準以上の生活を平等に保障する所得移転を重視すべきである。よって、社会保険方式ではなく公費負担方式を前提にすべての農民に対し一定水準の給付がなされる年金制度の構築が求められる。

しかし、都市部での制度も含め、社会保障資金が不足している現状を鑑みると、公費負担方式による農村部年金制度の構築は税制改革も含めた長期的な戦略になると言わざるを得ず、その前段階として、上述したように、農民が定額保険料を納付することにより既存の都市部養老保険制度の養老基金部分のみに加入する形も考えられる。

また、これまで農民に課されていた農業税の減税が今後徐々に進められる計画であるが、将来的に完全に廃止するのではなく、一定比率分については、農村部社会保障税として徴収を継続し、これを財源とした農村部年金制度の構築についても検討すべきであろう。農民の土地を収用し販売したときの代金を財源とすることも考えられるが、土地の販売代金は大きく変動する可能性があることから、あくまでも税あるいは保険料を主財源とし土地販売代金は補助的な財源として考えるべきであろう。

尚、真の意味で所得移転（所得再分配）を実現するためには都市部制度との統合が不可欠であることから、将来的に制度の統合が可能となるシステムを検討・導入することが求められる。

BOX 5.2 日本における国民年金制度（自営業者、農林水産業者を主対象）成立の背景と過程

現在の日本の公的年金制度は、下図に示すように、20歳以上60歳未満のすべてに国民年金法が強制適用されており、保険料納付済期間等に係る受給資格を満たした者に対し、障害、死亡、老齢に係る基礎年金が加入期間に比例して支給される。厚生年金制度に加入する民間被用者や共済組合に加入する公務員等については、基礎年金に加え、報酬比例年金が支給される。

民間被用者に対する年金保険は1942年に労働者年金保険が創設され、また、1944年には被保険者を拡大すべく厚生年金保険が導入され、現在の厚生年金の基礎ができあがったが、自営業者や農林水産業者に対しては、その後もしばらくの間制度そのものが存在しない状態が続いた。

1950年代後半においては、自営業者や農業等の家族従事者が就業人口の約55%を占めていたことに加え、民間被用者も5人未満の零細事業所の従業員の比率が高い状況にあった。また、民間被用者対象の厚生年金保険の適用人口も少数に留まっており、1957年度末の加入者総数は約1,257万人と労働力人口の34%、雇用者数の67%を占めていたに過ぎず、皆年金体制の構築が年金政策の最大の課題とされていた（この状況については、人口規模の差こそあれ、現在の中国の現状と酷似している）。

このような背景下、既存の厚生年金保険との調整や財源確保において課題が残っていたものの、1959年に無拠出制の福祉年金が、また、続く1961年には拠出制の「国民年金制度」が構築され、自営業者や農林水産業者を取り込む形で国民皆年金体制が整備されることとなった。この「国民年金制度」の概要・特徴を以下に整理して示す。

1) 適用被保険者（適用単位）：

国民年金の適用については、i) 厚生年金等の既存の被用者年金制度の未適用者のみに限定、ii) 既存の被用者年金制度の加入者等も含めた全国民への適用（既存の制度への加入者については二重加入となる）、のどちらにするかという点が争点となった。i) については、a) 既存の年金制度をそのままの形で残しながらも新たに国民年金を適用する案（制度間の国庫負担や給付の調整は不可避）と、b) 国民年金を既存の

被用者年金の基礎的部分に相当するものと位置づけ被用者年金の保険料のうち国民年金の保険料相当分を国民年金会計に移し替える、という2つの案が考えられていた。結局、以下に述べる通算制度を導入する形で、既存の年金制度を改変する必要がない未適用者のみを対象として開始されることとなった(後々1985年にはb案に相当する全国民共通の基礎年金制度が導入されている(下記参照))。

適用については、自営業・農林水産業世帯では、妻が家族労働者として就業しているケースが多いことから、世帯単位ではなく個人単位方式が採られることとなり、また、被用者年金加入者の妻については任意加入とされた(1985年の制度改定により強制加入となった)。

国民年金制度が対象とする自営業者や農林水産業者には、社会保険方式(=保険料の納付を条件とする給付)による制度への加入が困難な低所得階層が多く含まれていたものの、国民皆年金体制構築に向け、保険料負担能力のない低所得者についても任意適用ではなく強制加入とした(保険料負担が困難な低所得者に対しては以下に述べるように保険料免除が行われることとなった)。年金制度による保障を強く要望しているのは低所得階層であることから採られた措置ではあるが、国民年金制度はこれにより大きな財政問題を抱えることとなった。

2) 費用負担：

国民年金の費用は、3分の2が保険料、3分の1が国庫負担(税)で賄われ、保険料については所得の多少にかかわらず定額とされた。所得再分配機能の確保に加え、高所得者のニーズへの対応ならびに低所得者に対する逆進的負担の回避のために、所得比例の保険料の導入が求められてはいたものの、被保険者の形態が多岐に亙り所得的確な把握が困難であったことから技術的に不可能ということで定額制となった(定額制の採用は暫定的措置とされたが今日に至っても維持されている。任意加入の所得比例型年金も導入されたが、加入率は低い水準にあった)。

また、国民年金が多くの低所得者を包含することとなっていたことから、財政基盤を安定化させ、保険システムを成立させるために、高率の財政補助が必要とされ、費用全体の3分の1の国庫負担率となった。国民年金財政に関しては悲観的な見通しが持たれており、所得に比例した保険料の導入や国庫負担割合の引き上げが唱えられたものの、高度成長期から低成長への移行により実施困難となり今日まで据え置かれている。昨今、国庫負担比率の3分の2から2分の1への引き上げについての議論が再燃している。

3) 通算制度：

国民年金制度が導入された当時において、厚生年金や共済組合の加入者である被用者(民間被用者、公務員)のうち、年金の受給資格獲得に必要な保険料納付期間を満たさない中途脱退者数が多く、結果として、厚生年金等は同一の職域での長期勤続を奨励する形の労務管理的な性格が強い制度であった。このような状況下、厚生年金等の未適用者である自営業者や農林水産業者に対し国民年金を適用するだけでは国民皆年金体制の実現は不可能であり、よって、国民年金と厚生年金等の既存の被用者年金制度の間での通算制度が導入されることとなった。この通算制度の導入により年金制度別となっていた受給資格獲得のための保険料納付期間が事実上撤廃されることとなり、労働力の流動化を促進するうえでも一定の役割を果たすこととなった。尚、1985年の基礎年金の導入(下記参照)により通算制度は廃止された。

4) 保険料免除

社会保険の原則が、保険料の納付を条件とする給付であるにもかかわらず、上述した通り、国民年金制度では、保険料負担能力のない低所得者に対して保険料免除制が導入された。この免除制度は国民皆年金体制の構築に向けた窮余の策であった。免除には法定免除(全額免除)と申請免除(全額または半額免除)の2つがあり、免除率は滞納率とともに1961年の国民年金制度発足後、低下を続け、1975年時点では8%であったものの、1980年代に前後から増加傾向となり、2000年には17.4%(滞納率は27%)となっている。免除率・滞納率の増加が国民年金制度の財政圧迫の主要因となっており、全国民にナショナル・ミニマムを保障するという観点も含め、財政方式の社会保険方式から公費負担方式(税方式)への転換等、年金財政安定化に向けた議論が近年活発化している。

5) 年金受給資格

国民年金制度では、20歳から60歳までの間において、25年以上の保険料納付期間(保険料免除期間を含む)を有する者に対し老齢年金の支給が行われることが原則とされた(経過的な特例措置あり)。また、

老齢年金の支給開始年齢は原則 65 歳からとされ、これは当時の厚生年金等の被用者年金より 5～10 年遅い設定であった（請求により 60 歳以上 65 歳未満での繰り上げ受給も可能（減額支給となる））。支給開始年齢が遅らされた理由として、i) 自営業者等はかなり高齢まで就業しうること（被用者は定年制あり）、ii) 国民年金では退職が受給要件とはなっていないこと、iii) 年金財政負担の緩和（支給開始年齢を 60 歳とした場合、65 歳支給開始に比べ約 2 倍の費用を要する）、等が挙げられる。

1961 年に整備された国民皆年金体制ではあるが、i) 国民年金制度については、社会保険方式を採用したこと並びに任意加入部分を残したために、低所得者層等を中心に保険料の免除・滞納・未加入などが多く存在していたこと、ii) 上述した通り、民間被用者、公務員、自営業者・農林水産業者等の職種ごとに年金制度が分立していたことから、財政基盤の安定化を図るために、1985 年の制度改定を以て、全国民共通の基礎年金制度が導入されることとなり現在に至っている。

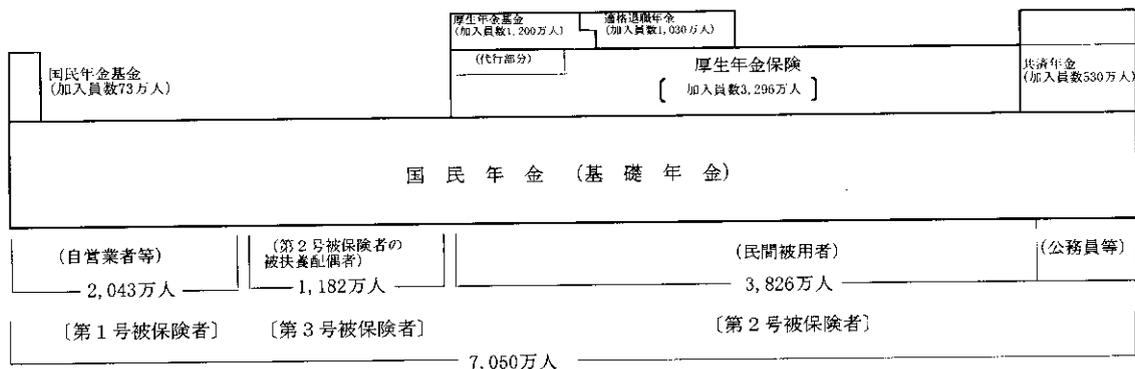


図 1.3.5.6 現行の日本の公的年金の体系

出所：「平成 12 年度版社会保障入門」、2000 年、中央法規出版

日本の年金制度については、最近でこそ、保険料未払い者数が増加するなど、国民年金（基礎年金）の空洞化が大きな問題となっているが、国民年金制度の発足による国民皆年金体制の構築が開始当初から誤っていたということではない。経済成長が続き、財源の増加が継続した時期にはそれなりに機能してきたのであり、皆年金が実現され今日の年金制度の基盤となったことの意義は大きいと言える。

中国においても農民や自営業者が人口の多くを占めている現状下、日本において導入された国民年金制度は今後の中国の年金制度を考えるにおいて参考になる点があると思われる（特に、基礎年金の運営・財政方式のあり方等、日本において現在問題として指摘されている事項について）。

(3) 既存制度上の課題の改善

年金財政の安定化

城鎮参加基本養老保険について、2003 年の全国レベルでの基金の収支状況を見ると、収入が 3,171 億元、支出が 2,843 億元であり、328 億元の黒字である。基金残高は 1,608 億元となっており、2000 年から 661 億元増加している。省・直轄市レベルでみると、北京、上海、湖北、西藏、青海の 5 つが単年度赤字であり、他は黒字を確保している。高齢化が他地域と比較して進んでいる北京と上海で基金財政が悪化していることから、長期的にみると人口動態の変化を背景に基金財政が悪化する地域が増えることが予想される。また、本来、個人口座に積立てられるべき資金が現時点での年金給付支払いに使われ、個人口座への積立てが適切に行われていないと

いう問題も生じており、この資金については将来何らかの形で埋め合わせる必要がある。

これら問題を解決するためには、年金財政について収入の増強あるいは支出の抑制を図るしかない。収入の増強については、企業負担分あるいは個人負担分の保険料の引き上げが求められるが、保険料負担が企業の制度への加入を妨げている現状下、企業負担分を引き上げることは容易ではなく、よって個人負担分の保険料の引き上げが必要となる。給付権利獲得のための必要加入期間（現在は15年）の延長も検討すべきであろう。一方、支出の抑制については、年金給付水準を引き下げざるをえず、給付額の削減あるいは女性の年金支給開始年齢（現行は50歳）の段階的引き上げが求められる。

収入の増強・支出の抑制が困難であるならば、公費を投入するしかなく、社会保障財政への投入を目的とした新税の導入や優良国有企業株式の売却により財源を確保することが考えられる。

全国レベルでの年金基金の統合

養老保険の基金は地級市レベルで管理されており、市ごとに基金の収支が大きく異なる。省レベルでみた収支は黒字化していることから、地方財政負担の軽減・社会保障財政の安定に向け、現在の調整基金⁵⁶による赤字補填に代え、黒字基金から赤字基金への資金の調整が可能となるよう省レベルさらには全国レベルで基金の統合を進める必要がある。

年金財政計算の精緻化

通常、公的年金制度（中国の場合は城鎮参加基本養老保険）については、将来にわたり、人口、賃金上昇率、消費者物価指数等について想定し、被保険者や受給者数の見直し並びに保険給付費の見直しを行い、この作業を踏まえ、年金財政の長期的な収支均衡が図られるよう保険料率を設定する。中国の場合、主に賃金上昇率を基準に財政計算を行っているが、これでは給付について正確な見直しを行えない。よって、消費者物価指数も考慮した上で財政見直しを行う必要がある。

BOX 5.3 日本における公的年金の財政再計算⁵⁷

公的年金制度については、実際の被保険者数・受給者数や財政状況が必ずしも将来見直し通りにはならないことから、その場合、予想していた長期的な財政収支の均衡が確保できないことになる。このため、日本では社会経済情勢の変化に伴い、少なくとも5年に1回、賃金上昇率、消費者物価指数、将来推計人口等について妥当性の検討を行い、被保険者数・受給者数・給付費用等の見直しを再度計算し、将来にわたり財政の均衡が保たれるよう公的年金の保険料の見直しが行われる。財政再計算における財政の将来見通しの作成過程は図 I.3.5.7 に示す通りである。

尚、将来見直しについては、直近の基礎統計に基づき、被保険者、受給者、年金額等に関する年齢別等の項目別に分類したデータを初期値とし、1) 別途作成される将来推計人口・労働力見直しと 2) 過去の実績を参考に設定する制度脱退率、死亡率、失権率、賃金上昇率、消費者物価上昇率等、を用いて被保険者数、受給者数、給付費用等の将来変化を推測している。

⁵⁶ 各基金の収入の5～10%を徴収して構築している。

⁵⁷ 第1回社会保障審議会年金数理部会資料（2001年12月25日付け）を参考に作成

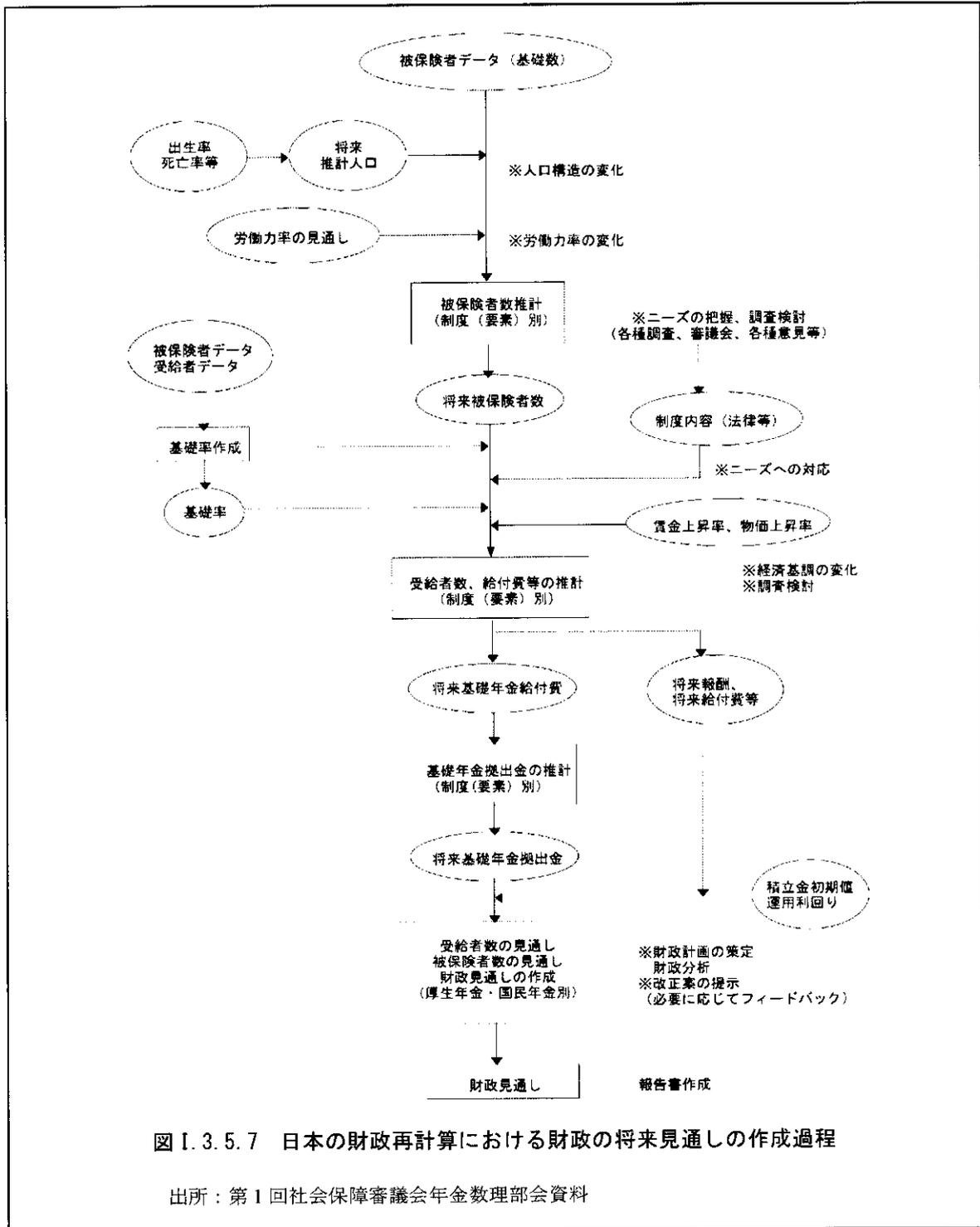


図 I. 3. 5. 7 日本の財政再計算における財政の将来見通しの作成過程

出所：第1回社会保障審議会年金数理部会資料

5.5 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. 都市部における社会保障二重構造の解消	中央政府向け	1. 中小企業等の制度参加促進に向けた都市部社会保険制度改革 <ul style="list-style-type: none"> ・中小企業等の既存年金・医療保険制度の基金部分のみへの参加（保険料は基金分のみ負担） ・養老保険基金部分の財政方式の変更（保険料の一定比率分について公費負担方式（税方式）の導入検討。将来的に全額につき公費負担方式の導入検討） 2. 都市部農村戸籍被用者対象医療保険制度の構築 <ul style="list-style-type: none"> ・臨時工や季節工を対象とした給与（日給）レベルに対応した保険料（保険料率）の設定と給付の一定比率を公費負担とする形での制度構築 [労働和社会保障部]
	省政府向け	-
	市政府向け	-
2. 農村部社会保障制度の再構築	中央政府向け	1. 農村部年金制度の検討・導入 [労働和社会保障部] <ul style="list-style-type: none"> ・リスクに対する保険機能よりも一定水準以上の生活を平等に保障する所得移転を重視した年金制度の検討・構築（強制加入では保険料徴収の困難さが予想され、任意加入では加入推進の困難さが予想される。よって、社会保険方式ではなく公費負担方式（税方式）を前提） ・農村部年金制度の財源として減税が進む農業税の一定比率の充当についての検討（農村部社会保障税として） ・農村部年金制度の補助的財源への農民の土地収用・販売代金の充当についての検討 ・既存の都市部養老保険の基金部分のみへの農民の加入検討（定額保険料の納付による）
	省政府向け （制度の基盤となる規定は中央政府が策定）	1. 地域の実状に応じた農村医療保険の構築・拡充 <ul style="list-style-type: none"> ・（新型農村合作医療における）所得に比例した保険料制の導入と基金のより広い地域での統合 ・診療及び入院に要する費用の自己負担比率と保険からの補助比率の再検討 [各省労働和社会保障局]
	市政府向け	1. 郷鎮企業の都市部社会保障制度への加入促進 <ul style="list-style-type: none"> ・既存制度への郷鎮企業加入に係る基準・条件の明確化と同基準・条件を満たす郷鎮企業の加入推進
3. 社会保険収支の安定化	中央政府向け	1. 年金給付水準・開始年齢の再検討 <ul style="list-style-type: none"> ・女性の年金支給開始年齢（現行は50歳）の段階的引上げ等 2. 年金受給資格の再検討 <ul style="list-style-type: none"> ・給付権利獲得に必要な加入期間（現在15年）の延長 3. 年金財政計算の精緻化 <ul style="list-style-type: none"> ・保険料率設定に係る活用データの多様化 ・定期的な財政再計算制度の導入 4. 社会保障財源の確保 <ul style="list-style-type: none"> ・社会保障財政への投入を目的とした新税の導入や優良国有企業株式の売却の検討等 ・個人負担分保険料の引上げ検討 5. 年金基金管理の国レベルでの統合 <ul style="list-style-type: none"> ・現在の調整基金による赤字補填に代え、黒字基金から赤字基金への資金の調整が可能となるよう省レベルさらには全国レベル

		で基金の統合を促進 [労働和社会保障部]
	省政府向け	1. 年金基金管理の省レベルでの統合 [各省労働和社会保障局] ・現在の調整基金による赤字補填に代え、黒字の市レベル年金基金から赤字の市レベル年金基金への資金の調整が可能となるよう省レベルで基金の統合を促進
	市政府向け	-

6. 農村部の教育をよくする

6.1 農村部における教育の向上と都市発展の関係

(1) 農村教育の都市発展への貢献

教育水準の向上は、農業生産性の向上につながるが、教育の産業生産性向上や所得上昇への効果は、農業よりも非農業活動においてより大きいとされている。よって、経済の主体が農業である場合、教育水準の向上による経済発展への貢献は比較的小さいが、都市発展に伴い、産業構造の主体は農業から製造業、サービス業へと変化するにつれ、教育水準の向上による経済成長へ効果はより大きなものになると考えられる。

農村部の余剰労働力を吸収しつつ、持続的な都市発展を実現するためには、雇用吸収力の強い非農業部門を発展させることが必要であり、非農業部門の発展は教育の効果を高めることにもなる。また、農村余剰労働力の非農業部門での雇用拡大に向けては、農村部における教育の向上が不可欠となる。さらには、この雇用拡大により農村部における教育需要が高まり、この結果、都市全体として教育水準が向上すれば、より高度な産業発展が可能となる。

(2) 域内での人材調達による持続的な都市発展

他地域と比較して経済的余力が小さい西部地域においては、技術職や管理職等の高学歴人材を外部から調達することは比較的困難である。しかし、これを逆にメリットとして考えるべきであろう。域外から人材を調達することは、企業にとっては経済的合理性に即した選択であったとしても、域内での企業の存続を長期的に保証するものではない。また、域外から人材が調達されることで、域内での教育需要が喚起されず、教育水準の向上が遅れる要因にもなりうる。逆に、人材を域内にて供給することは、域内における高等教育の需要・発展を促進することから、質の高い労働力の持続的供給につながり、結果として持続的な産業発展・都市発展を可能にする。

人材の域内供給に向けては、域内企業の人材需要を的確に把握し、需要に応じた職業教育コースの設置や中高等教育プログラムの構築を柔軟に行うことが求められる。よって、政府の教育関連部門と企業との密接な協力関係が重要となる。この点については、豊富な農村部労働力の有効活用・所得向上の観点から、特に都市部企業と農村部教育部門との関係構築を重視すべきである。

(3) 産業発展への教育の役割

他国の事例を検証すると、産業技術が高度化するに伴い、教育の効果はより大きくなっている。つまり、産業発展の段階において教育が特に重要となるのは、労働力の質が重視される段階、すなわち、本格的な技術革新やマーケットシェアの獲得競争が始まる段階である。この段階においては、企業の技術的蓄積と相俟って、一般的な知識を提供する教育が重要な役割を果たすこととなる。西部地域における教育水準の向上による効果は、即、工業化や経済成長に結びつくとは言い難いが、他地域、特に沿海部経済へのキャッチアップを行い、産業技術の水準が一定のレベルに到達した時点で、教育の必要性・影響力はより顕著なものとなる。

6.2 農村部における教育制度の現状と問題点

以下、西部地域中等都市の事例として玉溪市を取り上げ、農村部における教育制度の現状を概観する。

玉溪市における小学校への入学率は各県・市区とも 100%に近い数値となっている。しかし、表 I.3.6.1 に示す通り、小学校卒業率や初級中学校への進学率については、1 人当たり GDP の低い県、特に市区部から離れた少数民族山岳地帯にある元江県では、市区とその周辺の県と比較して低い数値となっている。

教育における経済レベルの格差は、初級中学校卒業後の進学率の違いに顕著に表れている。1 人当たり GDP 額が下位の 3 県（華寧、新平、元江）における初級中学校卒業後の進学率は 30%台と非常に低い水準にある一方、市区や市区に近い峨山県では約 90%、その他の県でも 50%台となっている。高級中学校の卒業生については、進学率が 91%と非常に高い峨山県を筆頭に、各県・市区とも上位学校への進学率が約 70%～80%と比較的高いことから、経済レベルの低い県における初級中学校卒業後の進学率向上が農村部と都市部との教育格差是正に向けた大きなポイントになると考えられる。

初級中学校卒業時の共通試験の結果および家庭の経済状況などが、初級中学校卒業後の進路を決定する大きな影響していると考えられ、経済レベルが低い県において初級中学校卒業後の進学率が低い具体的な理由として、1) 学費負担の困難さ、2) 学業不振あるいは学業への興味の喪失（教育の質との関係）、3) 家事労働手伝いの必要性、4) 農村部に立地する高級中学・職業技術学校等の上位学校数の少なさ、5) 教員の質の低さ（共通試験の結果との関連）、などが挙げられる。現在、奨学金制度の拡充や寄宿舎の整備等が進められているが、教育格差の是正に向けた根本的な解決には至っていない。

高級中学校卒業生についても、市区・その周辺県とその他の県との間では進学率に差がみられることから、授業内容等、教育の質に関して格差があると思われる。

表 I.3.6.1 玉溪市各県・市区の小学校および初級・高級中学校卒業率と卒業後進学率（2001 年）

市区・県	小学校		初級中学校		高級中学校	1人当たりGDP
	14歳人口卒業率	卒業後進学率	17歳人口卒業率	卒業後進学率	卒業生進学率	(万元/年)
紅塔区	99.80%	99.41%	99.98%	86.62%	80.5%	4.68
江川県	98.86%	98.19%	99.95%	42.33%	68.4%	0.53
澄江県	99.67%	97.96%	99.65%	53.61%	71.6%	0.56
通海県	98.79%	96.30%	99.81%	58.77%	87.6%	0.67
華寧県	95.24%	96.64%	98.91%	38.73%	76.7%	0.50
易門県	98.31%	95.25%	97.01%	54.40%	74.3%	0.59
峨山県	98.56%	98.11%	99.85%	96.27%	91.6%	0.61
新平県	96.19%	97.74%	98.91%	37.89%	66.5%	0.30
元江県	90.12%	95.36%	98.92%	37.86%	67.4%	0.48

出所：「玉溪市統計年鑑 2002」玉溪市統計局編、中国統計出版社より調査団作成

また、実際に学校を訪問してみると、市区・その周辺県と市区から離れた県（特に少数民族山岳地帯）との間、あるいは同一県内でも中心郷鎮周辺と経済レベルの低い郷鎮の間で、建物や設備等に関して大きな格差があることがわかる。特に小学校は格差が大きく、これは分級管理政策に起因すると考えられる。義務教育（小学校、初級中学校）教員の給与に関しては、市・県がその大部分を補填しているが、小中学校の運営・管理に係る教育投資については、郷鎮が財政的負担を負う形となっており、市・県からの教育補助金を除く財源は、基本的に税金収入により賄われている。この結果、村・郷の経済レベルにより教育投資額に大きな差が生じている。また、財

政が豊かな村・郷は、より有利な待遇条件を提示することにより質の高い教員を確保することが可能となることから、分級管理政策は教員の質の格差を生む要因にもなっている。

建物・設備の脆弱性に加え、小さな自然村が多数存在する山岳地帯では通学時間の短縮のため、小学校については小規模化・分散化されているが、それでも通学時間に 2 時間以上かかる生徒が存在している。加えて、表 I.3.6.2 に示すように、新平県等の山岳地帯の県では、この小規模化・分散化により、教員 1 人当りの生徒数が他県よりも少なくなっており、財政負担増の一要因となっている。

表 I.3.6.2 玉溪市各県・市区における各レベル学校の教員 1 人当り生徒数

市区・県	小学校	初級中学校	高級中学校	(小学校1校当たり生徒数)
紅塔区	23.3人	15.8人	10.2人	416.8人
江川県	25.3人	20.2人	16.6人	447.7人
澄江県	18.7人	16.1人	12.2人	362.8人
通海県	19.8人	18.9人	14.0人	387.3人
華寧県	17.8人	20.6人	11.4人	249.4人
易門県	16.3人	18.3人	12.7人	272.8人
峨山県	14.0人	14.8人	15.4人	191.5人
新平県	13.3人	21.8人	20.1人	165.3人
元江県	16.4人	20.5人	15.5人	287.2人

出所：「玉溪市統計年鑑 2002」玉溪市統計局編、中国統計出版社より調査団作成

上記玉溪市ならびに他の事例都市の現状を鑑みると、西部地域中等都市農村部における教育制度に係る問題点は主に以下の点に集約される。

1) 鎮中心小学校・重点初級中学校・民営小中学校と普通小中学校間の教育の質の格差

義務教育（初等教育）が有すべき本来の目的を鑑みると、学校間、特に鎮中心小学校・重点中学校と普通小学校・初級中学校の間の多面にわたる大きな格差は、西部地域中等都市の教育に係る最も深刻な問題であると言える。義務教育の段階における択校制の存続や民営学校の参入の拡大は、提供できる教育サービスの質について学校間で格差が拡大することとなり、ひいては義務教育の段階から持つ者と持たざる者との間で受講可能な教育サービスの質について格差が生じることから、公平性の観点から望ましくない状況を増長することになる。

2) 下位政府の財政のさらなる圧迫

西部地域農村部においても義務教育普及率が向上するにつれ、県・郷鎮レベルでの教育財政負担は増大する傾向にある。事例 5 都市においても、教育経費の財政支出に占める割合が 60% 以上という県・郷鎮が多い。また、教育費も含め、農民から徴収していた税金に係る改革の結果、財政基盤の弱い地方政府の教育財政はさらに悪化している⁵⁸。財政力のある沿海部の県・郷鎮では教育財政の捻出は大きな負担とはならないであろうが、西部地域の県・郷鎮レベル政府については、教員給料支払い負担を上位レベルの政府へ移転し、かつ中央政府による負担率を設定することにより、教育費支出による地方財政の圧迫を低減する必要がある。

3) 農村部における高級中学校クラスの不足

事例 5 都市では義務教育の普及がほぼ達成されており、都市部を中心に高等教育の拡充段階

⁵⁸ 例えば、大理市湾橋鎮の場合、2003 年以前まで年間約 40 万元あった農民からの教育費徴収額が税制改革後ゼロとなり、大理市から 25 万元の移転支出があるものの、結果として教育支出に係る負担が 15 万元増となっている。

へと移りつつある。しかし、上述した玉溪市の例に代表されるように、事例 5 都市の農村部においては高等教育の前段階である後期中等教育段階に相当する高級中学校への進学率が未だかなり低い状況にある。これは、高級中学校への進学を希望する生徒が少ないためではなく、進学希望者が多いにもかかわらず学校数・クラス数が十分に確保できていないためであり、農村部においては中等教育後期に係る教育需要に供給が追いついていない現状にある。財政負担との兼ね合いから一クラスあたりの生徒数を増やすことで対応しているケースも多くみられるが、これでは受ける教育の質に問題が生じるであろうことから、地方政府の財政負担を抑える形態を以て供給を増やす必要がある。

4) 職業技術学校における中核となるクラスの欠如

卒業生の就職先の確保・就職率の向上に向けては、労働力市場の需要に合致したクラスを設置することが基本となるが、的確な需要把握に基づいた適切なクラスの設定ができる学校を除いては、需要を後追いする形のクラス設置となっている。また、同じ地域内にある複数の職業技術学校にて設置されているクラスは重複したものが多く、卒業生の就職可能先が特定の産業に集中することから、労働力供給が過剰となり就職が困難となるケースも多く見られる。よって、各職業技術学校をより魅力あるものとするべく中核となるクラスの設置、職業技術学校の統合、あるいは高等教育レベルの学校との提携を推進する必要がある。

6.3 農村部における教育制度を改善するための戦略

(1) 義務教育財政のあり方を見直す

1) 義務教育費負担の上位政府への移転、ならびに中央・地方政府間の教育費分担の明確化

教育関連支出の財源に係る問題解決に向けては、分級管理政策そのものを見直し、義務教育に係る教育経費負担（教員の給料を含む）を各々上位の行政単位の管理（小学校は県級市あるいは地級市レベル管理、初級中学校は地級市あるいは省レベル管理）とすることで下位政府の教育費負担への重圧を除く必要がある。しかし、上位政府においても財政的に余裕のない西部地域に関しては、教育財政を上位政府へ移転するだけでは義務教育経費負担問題の根本的解決とはならないのは明白であり、中央政府からの補助が不可欠となる。西部地域の教育経費についてはすでに国・省から毎年多額の補助金が配分されているが、財政基盤の弱い地方政府に対しては補助金の増額交付を可能とする形で中央・地方政府間の義務教育費の分担比率や中央政府の負担比率を設定し、中央政府による義務教育管理に係る責務を明確にする必要がある。

BOX 6.1 日本における中央政府と地方政府の義務教育財政の配分

日本においては、当初、小学校の経費は全面的に市・町・村（中国の地級市・県級市・郷鎮に相当）の負担とされていたが、後に、中央政府が補助する一定額が教員数と児童数を基準に各市町村に配分されることとなった。その後、小学校教員の人件費は県（中国の省レベル）の負担とされると同時に、県が負担する教育費（教員の人件費も含む）の 1/2 を中央政府が補助するという定率負担方式が採られることとなった。さらには、公立小中学校の校舎新築・増築には 1/2、危険校舎の改築には 1/3 を中央政府が補助することが定められた（これら中央政府からの補助を「国庫支出金」と言う）。

また、日本では、地方政府の財政力の格差を解消するために、「地方交付税」を適正に配分することにより、地方政府間の財政の過不足を調整し均衡化を図るシステムがあり、教育費も「地方交付税」配分の対

象となっている。地方交付税は各地方政府の財源不足額を衡平に補てんする「財源均衡化機能」と地方政府が一定水準の行政を実施するのに必要な財源を保障する「財源保障機能」を有している。後者の財源保障機能については、各地方政府について算定した「基準財政需要額」が「基準財政収入額」を越える額、すなわち一般財源の不足額を地方交付税により補てんすることにより果たされる。よって、地方交付税額は以下の通りとなる。

$$\text{「地方交付税額」} = \text{「基準財政需要額」} - \text{「基準財政収入額」}$$

「基準財政需要額」は、各地方政府ごとに一定水準の行政を実施するために必要となる一般財源を算定するものであり、各行政項目（土木費、教育費、厚生労働費等）ごとに以下の算式により算出される（各地方政府の支出の実績ではなく、また、実際に支出しようとする予算額でもない）。

$$\text{測定単位の数値} \text{（教育費の場合、教職員数など）} \times \text{単位費用} \text{（測定単位一当たりの費用）} \times \text{補正係数}$$

上式の「単位費用」を算出するためには、人口・面積・行政規模が道府県（中国の省レベル）や市町村（中国の市レベル）のなかで平均的なものを想定して、標準地方政府や標準施設を設定する。この標準地方政府について各費目ごとに行政規模を設定している。例えば、教育費の中の小学校費に係る単位費用の場合、算式は以下の通りとなる。尚、「補正係数」とは、各地方政府の自然的・社会的条件による行政経費の差について調整するために使用するものであり、人口の大きさによる規模の経済、人口密度、都市化の規模、寒冷・積雪、等を考慮して決められている。

$$\text{単位費用} = \text{標準地方政府の標準的な歳出（教員給与費、旅費等）} - \text{国庫支出金} / \text{標準地方政府の小学校教職員数}$$

よって、ある地方政府の小学校費に係る「基準財政需要額」は基本的には次式により算定される。

$$\text{測定単位の数値} \text{（当該地方政府の小学校教職員数）} \times \text{上記の標準地方政府の小学校費の単位費用} \times \text{補正係数}$$

一方の「基準財政収入額」は、地方政府の税収入見込み額の80%（道府県（中国の省レベルに相当）の場合）あるいは75%（市町村（中国の市レベルに相当の場合）に地方譲与税⁵⁹を加えた額としている。税収入見込み額から道府県で20%、市町村で25%相当分が差し引かれるのは、その地方政府に固有な財政需要に充てるべき財源として、これら比率相当分を留保する必要があるとの考えに基づいている。

2) 択校費の活用・公平的配分による義務教育の格差是正

義務教育においては、生徒は居住する鎮・村に立地する小中学校に入学するのが通常であるが、教育の質が比較的高い鎮中心小学校や重点中学校へは、それら学校が立地する区域外から択校費を支払い入学する生徒も多く存在する。択校制の存在は、義務教育の段階からすでに持つものと持たざるもの間に教育に係る格差を生む1つの要因となっている。また、択校費を受領する学校は、その収入を教育設備の整備や教員給与の補填に使うことにより、より質の高い教育環境の提供が可能となることから、普通小中学校との間で教育環境の格差が拡大しているのが現状である。この教育環境の格差拡大が択校学生数をさらに増やすこととなっている。

義務教育は、本来、平等かつ普遍的に供与されるべきものであり、択校制の存在自体が義務教

⁵⁹ 本来は地方政府が徴収すべき税であるものの、徴収の困難性、税源の偏在等の理由からいったん中央政府が国税として徴収し、一定の基準に従い地方政府に譲与される税。

育制度の根本的あり方を歪めている事実は否めない。しかし、択校制が現に存在するのは事実であり、今後も継続していくのであれば、せめて、択校費をその学校の自主管理とするのではなく、択校費をプール化した上で所轄教育局が一元的に管理し、義務教育サービスが質的に、より平等に供与・享受される方向で択校費を配分・活用するためのシステムを構築する必要がある。

3) 政府と民間の役割分担・協力体制構築

西部地域農村部においても一応の義務教育普及が達成されつつある中、特に中等都市市区部においては、教育サービスの内容が多様化するとともに、民営学校や民営公助方式による学校が増加するなど、教育サービスの供給形態も多様化しつつある。民営学校の中には、富裕層を対象に、高い学費を設定する一方で設備や教員を充実させるところも多くみられる。

このような状況下においては、政府と民間の間において教育サービス供給の重複を避けるとともに、初等中等教育段階において供給される教育サービスの質の格差拡大を防ぐことが求められる。よって、教育に係る基本的ニーズ、特に義務教育への対応は政府、多様かつ高度な教育ニーズについては民間という役割分担を明確に定める必要がある。また、市場メカニズムの観点から教育サービスへの民間参入が進みにくい西部地域中等都市の農村部については、民間からの積極的な参入を可能とするために、民間が行う教育サービスに対する政府の関与（必要経費への助成、教員の配属等）について明確にしておく必要がある。

(2) 教育供給の質を改善する

1) 広域に亘る教員の人事政策の導入（教員人事のローテーション化による教員の質の平準化）

教師の雇用契約（通常3～5年）は学校と教師間で行われており、経済レベルの高い村、郷・鎮、県に立地する学校は、契約において比較的好条件を提示することにより、質の高い教師を確保している。逆に、好条件を提示できない経済レベルの低い行政区にある学校では、優秀な教師の確保が困難となっており、結果的に経済レベルの格差が教育の質の格差を引き起こしている。生活環境条件や自然的条件が劣悪な少数民族山岳地帯等のへき地においては優秀な教師の確保がさらに困難な状況にあり、市区部との教育の質の格差は大きなものとなっている。

よって、教員の質や教員数の地域間格差の解消、すなわち地域間・学校間の教育の質の平準化に向け、1) 市区部・平野部と山岳地帯等へき地間の人事交流、2) 同一地域・同一校への長期在籍の回避、3) 各学校における教員の年齢構成の適正化、を基本とした教員人事のローテーション化を制度化し促進する必要がある。

西部地域における小中学校教員の採用・配属については、県級市レベルの教育局が中心となり行い、特に小学校教員の配属については镇中心小学校長の権限が大きいのが現状であるが、教員人事のローテーション化を図るためには、より広域に亘る人事政策の導入が必要となる。よって、地級市レベルの教育局が教員の採用・配置を一元的に管理する制度を構築することが求められる。地級市レベルで教員人事管理を行うにおいては、同市内地域を、地級市市区部（玉溪市の場合は紅塔区）、各県中心鎮、各県中心鎮以外の鎮、の3つの地区に分け、これら各地区間を一定期間のサイクルで教員が異動する人事方式を導入すべきであろう。

教員の配属に関しては、本人の希望を重視する傾向が強いが、これでは教員の同一校への定着、同一地域内・隣接地域間での異動が必然的に多くなることから、教育局を中心とした行政側が教員配置に係る権限を有することが必要となる。

2) 複数科目授業を担当できる小学校教師養成プログラムの設置

西部地域の農村部、特に少数民族山岳地帯においては、小学校が小規模・分散的に配置されているケースが多い。科目別に教師を養成・配置している中国において、小学校を小規模・分散的に配置することは、各学校に履修科目数と同数の教師を配置することが必要となり、教育財政負担が大きくなることに加え、教員数確保の面でも困難が生じる。しかし、複数科目を担当できる教師の養成・配置が可能となれば、教員数の削減が可能となり財政負担も緩和される。

事例5都市の村小学校でも、現に教師1名が2-3科目を教えているケースが多くみられるが、その場合、教員が自らの専門外科目について行う授業の質が一定基準を満たすことが重要となる。現在実施されている各科目の授業については、正確な評価なしに質的レベルを判断することは難しいが、西部地域農村部に立地する小学校の授業の質を確実に向上させるためには、西部地域の師範大学において複数科目担当教師を養成するための学科・プログラムを設置し、複数科目担当教員の養成・配置を促進することが求められる。

日本においては、小学校教員が1名でほぼすべての科目を教える形を取っており、大学においてその形態を可能とするカリキュラムが組まれている。以下に日本における小学校教員養成カリキュラムの事例を示す。

日本の4年生大学教育学部における小学校教員養成カリキュラムの日本の事例

教育学専攻科目	教育学概論、教育情報基礎演習、教育学演習、教育哲学、教育史、教育社会学、教育行政学、教育メディア論、マルチメディア活用演習、人間学習（総合演習）、比較教育学、教育方法学、生涯学習概論、障害者教育・福祉概論、視聴覚教育、など
教職に関する科目	教職一般： 現代教職論、教育原論、教育心理学、発達心理学、教育方法・技術、学級経営論・教育法規、教育課程論、道徳教育研究、特別活動研究、教育相談、生徒指導論、など
	教科教育法： 国語科指導法、社会科指導法、算数科指導法、理科指導法、生活科指導法、家庭科指導法、音楽科指導法、図画工作指導法、体育科指導法
	教育実習： 事前指導→本実習→事後指導、介護実習
教科に関する科目	国語科概論（書写を含む）、社会科概論、数学概論、理科概論、生活科概論、生活科学概論、音楽（声楽）、音楽（器楽）、音楽教育、図画工作、体育実技、体育学概論、など

注：上記科目以外にも一般教養科目の履修が必要となる。

出所：複数の大学教育学部カリキュラムを参考に調査団作成

3) 山岳地帯等へき地教員への優遇政策の導入

上述した通り、西部地域の中でも、特に山岳地帯等へき地においては、生活環境や自然条件の厳しさに加え、学校施設・設備が貧弱であることから、配属を望む教員の数は少なく、レベルの高い教師を確保することが難しい状況にある。

この状況を打開するためには、へき地で教鞭を取る教員に対しへき地勤務手当を支給する等、十分な保障や優遇措置を講じる必要がある。また、優遇措置の実施は一律に行うのではなくへき地の実情に沿った形で行うべきであり、へき地に立地する学校について一定の基準を以てそのへき地度につき等級を定め、その等級に応じた優遇措置を講じる形が望ましい。日本の場合は、地理的条件（学校から公共施設までの距離）や生活環境・自然環境に応じた等級分類を行ってきた。

上記の優遇措置を講じるに際しては財政的な補助が不可欠となるが、択校費もその財源の一部として利用すべきであろう。

4) 義務教育に係る評価基準の見直し（教育の質に重点を置いた評価の促進）

義務教育の量的拡充が進み、5事例都市においても、大部分の郷鎮において中央政府の基礎教育普及基準を達成している。しかし、実情をみる限り、農村部の小中学校と鎮中心小学校・重点中学校とは多面に亙り教育の質において大きな格差がある。また、義務教育普及基準を達成するために教育の量的拡充進めたことで、特に経済レベルの低い郷鎮において教育の質が低下しているケースがあることも否めない。基礎教育普及基準を達成しているとは言っても、その基準が量的基準のみの達成であれば、基準達成の内実は基礎教育普及基準の達成とは言いがたい。よって、（既存の中央政府の基準についてさらに調査する必要があるが、）西部地域の基礎教育について、教育の質（ソフト面）に重点を置いた評価指標を検討・設定し、より実情を反映した形で、義務教育の普及について評価を行う必要がある。その評価結果を以て、西部地域の基礎教育の質的向上・充実に向け、必要となる施策を絞り込み、限りある資金を集中的に投入する必要がある。

5) 国・省・地級市管理の上位学校と県級市立地学校との提携促進

省・地級市が管理する学校の分校という形で西部地域の県級市に小中学校を設立する例がみられるが、上述したように西部地域においては県級市に立地する高級中学校の数が特に不足していることから、高級中学校に関しても、国・省・地級市管理の上位学校あるいは民営大学との提携や民営公助方式の積極活用により、自己財源への負担をできるだけ押さえる形で県級市区域において高級中学校クラスを増やすことも進めるべきであろう。

6) 教育への住民参加の促進

児童の保護者や地域住民が学校運営への関与は、教育の質の向上（教師の授業内容水準の向上等）や中途退学の抑制に結びつく。また、地域住民の多様な意向を教育行政に反映させていくことで、地域の実状に即した学校運営・管理が可能となる。さらには、教育の受益者が有する情報により、安価で適切な教育サービスの供給を可能とするケースもありうる。よって、保護者・地域住民の学校運営・管理への積極的参加が可能となるようなシステム・組織を構築する必要がある。

(3) 義務教育における校区のあり方を考える（択校制のあり方を考える）

1) 校区のあり方についての再検討

西部地域の中等都市においては、小学校については生徒が戸籍を有する村に立地する学校へ、中学校については生徒が戸籍を有する鎮に立地する学校へ入学するのが基本ではあるが、通常の学費に択校費を上乗せして支払うことにより、他の地域から教育レベルの高い小学校（例えば、鎮中心小学校）や中学校（例えば重点中学校）への入学が可能となっている。択校費を自主財源として活用できる学校は、より先進的な教育施設の設置や優秀な教員の採用が可能となり、財政が苦しい経済レベルの低い郷鎮・村に立地する学校との間でハード・ソフトの両面で格差が拡大する。

択校費の支払いが可能で可能な家庭と不可能な家庭との間で、義務教育の段階から機会均等の付与を阻害する可能性を有するシステムが存在することは、西部地域内においても不均衡な発展が加速する事態を招きかねない。義務教育については、一部の学校に偏った形ではなく、全体と

して教育の質の底上げを図るべきであり、義務教育の段階においては択校制を廃止し、所得再分配機能を有するシステムを通じた適正な教育費用配分を行うべきであろう。

(4) 企業の労働力需給に対応した職業教育プログラムを構築する

1) 長期学習の視点を踏まえた職業教育のあり方の検討

現状では、職業中学（高級中学レベル）における教育は就業において必要とされる専門知識や技術・技能の完全取得という側面が強調されている。しかし、すでに沿海部で顕在化しているように、産業界において必要とされる専門的知識や技術・技能は今後ますます高度化するとともに、従来の産業分類を超えた複合的な産業の発展が予想される。よって、職業中学卒業後においても職業技術学院や大学等の上位教育機関や職場等において継続的に専門能力・技術を向上させることを前提とした教育内容、すなわち基礎知識や基礎技術・技能とその取得方法を確実に身に付けることを重視した教育のあり方を検討する必要がある。

2) 職業プログラム構築への官民協力の促進

地域内にて企業が求める人材を供給することは、持続的な都市発展に結びつく。人材の域内供給に向けては、域内企業の労働力需要を的確に把握し需要に応じた職業教育コースを設置すること、また労働力の質的要求への高まりに対応した中高等教育プログラムの構築を柔軟に行うことが求められる。よって、政府の教育関連部門と企業との密接な協力関係が重要であり、官民協力によるプログラムの検討を可能とする組織の設置が求められる。

3) 職業中学の再編・統合ならびに中核となるプログラムの設置

事例 5 都市においては、域内企業関係者との座談会の定期的開催や域外企業との積極的な関係構築を通じて労働力需要を把握し、需要に応じたクラス・プログラムの開設により卒業生の高い就職率を維持している職業中学がある一方、同地域内にある複数の職業技術学校が類似のクラス編成を取っているが故、労働力供給の重複が起き、卒業生の就職率が低下しているケースもみられる。

労働力の重複・過剰供給を避けるとともに、労働力需要と労働力の質的要求の高まりに対応するためには、同地域内の職業技術学校の再編・統合を進め運営・管理をより効率的に行ない、教育の質的向上を図るとともに、域内のみならず域外への人材供給も積極的に進めるべく、地域の独自性に即した中核となる職業クラスの設置と創意工夫を活かした教育の展開が求められる。特に西部地域においては地域の活性化のための新たな取組みに向けた人材の確保が必要であり、職業中学はこうした地域社会を担う人材の育成と地域との結び付き強化が求められる。

4) 大学入学における職業中学卒業生の選抜及び推薦入学の拡充

上述した通り、就業において求められる専門的知識や技術・技能の取得に必要な専門教育は職業中学段階における教育のみでは不十分となりつつあり、卒業後においても継続的に専門能力の向上を図ることができる場を確保することが重要である。よって、職業中学への入学を希望する生徒の能力・技術のさらなるレベルアップを可能とするため、また、昨今の職業中学への入学希望者の減少傾向に歯止めをかけるために、職業中学から高等教育レベルの学校、特に大学への進学が容易となるような優遇的措置を積極的に導入することが求められる。優遇措置

については、例えば職業中学卒業生の大学への推薦入学や選抜の拡大、職業中学において取得した資格の重視、大学入試での職業科目からの出題、等の配慮・工夫が求められる。

5) 在学期間中の就業体験の推進

職業中学ではカリキュラムの一環としてすでに現場実習が行なわれており、学生の職業意識の育成など高い教育効果をもたらしている。しかし、受け入れ企業の確保の困難さや現場実習の実施事例に関する情報不足などの理由から、総体的にみると現場実習の導入が十分に進んでいないのが実状である。よって、これまでの現場実習に係るこれまでの実践を踏まえつつ、学生が学習内容や将来の進路に関連した就業体験をさらに幅広く行うことを奨励するとともに、それを可能とするシステムを構築する必要がある。

6) 社会人講師等の積極的活用

産業関連の最新の知識や技術の取得や、将来の職業観・勤労観を育成するにおいては、産業界の一線で実務に携わっている企業の経営者や技術者を社会人講師として学校に招き、教育活動への支援・協力を得ることが有効である。社会人講師の活用を図るためには、校長をはじめとする教職員が積極的に人脈を広げる努力が求められるとともに、上述した官民協力の促進の一環として、職業教育への協力が可能な人材リスト・データベースを作成することも有用である。

7) 地域に開かれた職業学校づくりの推進

地域社会を担う人材の育成に向けては、地域とのパートナーシップの構築が不可欠であり、そのためには職業中学や職業技術学院の教育資源を地域に還元することが求められる。方法としては、職業学校が有する施設・設備等の地域への開放や、職業教育を通じて会得した専門性を活かした学生によるボランティア活動の推進、さらには、専門的なものから一般向けのものまで幅広い内容の公開講座を実施していくことが有用であろう。また、西部地域においては、農村余剰人口の都市部での雇用促進に向け、特殊技能等の技術・能力トレーニング実施や都市部での生活に必須となる基本的な法的知識を授与するためのプログラムを職業学校との提携により開設することも推進すべきである。

8) 職業教育競技会・展示会の開催

職業教育に関する成果を総合的に発表する場として、職業教育に係る実技講習会や研究発表会、競技会（ものづくり競技会等）や生産物販売等からなるイベントを省レベルあるいは全国的な規模で実施することにより、職業教育に対する理解や協力を促すとともに、低迷傾向にある職業教育の活性化を図る必要がある。

9) 高次の教育・トレーニングシステムを整備する（大学夜間部の拡充を含む）

都市化・市場経済化に伴う産業構造の変化（農業中心から製造業さらにはサービス産業への移行）に対応するため、また産業の高度化に必要な技術者や技能労働者を育成するため、西部中等都市において高次の教育・訓練システムならびに産学協同システムを構築していく。また、中国のようにグローバル企業の投資により高度経済成長が続く状態にある国においては、労働者の賃金はその国の賃金水準を規準にしてではなく労働者の技能・知識レベルを基準にして決められる傾向にある。このような状況下では、貧困層（＝都市流入人口）の経済活動への参入

能力を引き上げることを目的に、彼らが高次の教育・訓練システムに優遇的にアクセスできるような政策を取る。例えば、職業中学や職業技術学院における社会人の履修制度や大学夜間部のさらなる拡充を図ることも一案である。

6.4 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. 義務教育財政の見直し	中央政府向け	<ol style="list-style-type: none"> 中央・地方政府間の教育費分担の明確化 <ul style="list-style-type: none"> 義務教育経費負担の上位行政単位への移転 中央・地方政府間の分担比率、中央政府の負担率の設定 官民の役割分担の明確化・協力体制構築 <ul style="list-style-type: none"> 政府と民間による教育サービス供給の重複回避 民間による教育サービス供給に対する政府関与（必要経費の助成、教員の配属等）の明確化
	省政府向け	-
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> 択校費の公平的活用・配分 <ul style="list-style-type: none"> 択校費のプール化と所轄教育局の一元的管理による択校費の公平的配分・活用システムの構築
2. 義務教育供給の質の向上	中央政府向け	<ol style="list-style-type: none"> 義務教育に係る評価基準の見直し <ul style="list-style-type: none"> 量的基準から教育の質（ソフト面）に重点を置いた評価指標の検討・設定 新たな基準による評価に基づく教育施策の絞り込みと資金の投入 広域教員人事政策の導入（教育人事のローテーション化による教員の質の平等化） <ul style="list-style-type: none"> 市区部・平野部と山岳地帯等へき地間の人事交流促進（地級市市区部、各県中心鎮、各県中心鎮以外の鎮、の3つの地区に分け、これら各地区間を一定期間のサイクルで教員が異動する人事方式の導入） 同一地域・同一校への長期在籍の回避（教育局を中心とした行政側の教員配置に係る権限の強化） 各学校における教員の年齢構成の適正化 地級市レベル教育局による教員の採用・配置の一元的管理制度の構築
	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> 複教科目担当教員養成プログラムの設置 <ul style="list-style-type: none"> 西部地域の師範大学での複教科目担当教員養成学科・プログラムの設置による小学校教員・授業の質の向上 へき地教員への優遇政策の導入 <ul style="list-style-type: none"> へき地学校の地理的条件、生活環境・自然環境に応じた等級分類 等級に応じた保障・優遇措置の付与（へき地手当での支給等）
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> 県級市立地学校と上位政府管理学校との提携促進 教育運営への住民参加の促進 択校制度と校区のあり方の再検討 <ul style="list-style-type: none"> 義務教育段階における択校制の廃止と適正な教育費用配分の実現
3. 企業の労働力需給に対応した職業教育プログラムの	中央政府向け	<ol style="list-style-type: none"> 長期学習の視点を踏まえた職業教育のあり方の検討 大学入学における職業中学卒業生の選抜及び推薦入学の拡充（職業高校において取得した資格の重視、大学入試での職業科目からの出題、等を含む）

構築	省政府向け	<ol style="list-style-type: none"> 1. 職業教育競技会・展示会の開催 2. 高次の教育・トレーニングシステムの整備 <ul style="list-style-type: none"> ・職業中学、職業技術学院における社会人の履修制度の拡充 ・大学夜間部のさらなる拡充
	市政府向け	<ol style="list-style-type: none"> 1. 職業教育プログラム構築への官民協力体制の構築 2. 職業中学の再編・統合 <ul style="list-style-type: none"> ・地域の独自性に即した中核となる職業クラスの設置 ・再編・統合による運営・管理の効率的実施 ・再編・統合による教育の質の向上と地域内外への人材の積極的供給 3. 職業学校在学期間中の就業体験の推進 4. 社会人講師等の積極的活用 5. 地域に開かれた職業学校づくりの推進 <ul style="list-style-type: none"> ・教育施設・設備等の地域への開放 ・学生による専門性を活かしたボランティア活動の推進 ・公開講座の実施 ・農村余剰人口向け技術・能力向上研修の充実

7. 地方行財政を改める

はじめに

<地方行政を改める>

本章では、中国の区域経済行政分野における(1) 現状および課題の把握、(2) 事前報告などにおける提案の内容およびこの提案の評価(=残された課題、=中国で既に検討されている戦略の方向性を理解した上で、この戦略によってもなお如何なる問題が残されているかの分析・検討)、(3) 新戦略案の提示(その内容と効果)の順で検討し、叙述する。ただし、新戦略案の提示に関しては、中国側より日本の経験の紹介を重視して欲しいとの要請があったので、日本の経験紹介に重点を置きつつ、中国に適用できると考える戦略について検討する。

7.1 地方行政機構の現状と問題点

7.1.1 求められる行政効率の向上

中国西部における行政部門の問題は効率が悪いことである。行政効率が悪いのは、行政部門が多く肥大化しているからであり、このことが行政部門の許認可および経済活動への干渉を過剰にしている。このため経済活動においては、手続に時間がかかり、行為が規範化されないという弊害を生んでいる。西部各級政府の職能の変動および遅れは、企業の投資コスト(例えば許認可手続項目が非常に多く、手数料も多いということがある。)を高め、ひいては企業の経済活動に脱力感を与える結果となっている。

7.1.2 求められる行政サービスの改善

国土計画方式は、市民参与型であるべきであるという指摘がある。成都市では、今後は、都市計画委員会の定款改正を受け、都市計画委員会の全体会議に市民代表として一定数を選任することが義務づけられた。とりわけ重要な計画については住民の意見を聴取し、住民は計画の策定に参与する権利を有するとされている。

各市(例えば、都江堰市や徳陽市)でも、「規制宣伝週間」や公聴会に類似した制度があるが、市民の情報公開の要望や規制策定への参加意欲に十分に応えられていないのが現状である。

7.1.3 不十分な地域・区域間の経済発展戦略にかかわる協調メカニズム

(1) 市場経済の発展による地域間経済連携の変化

中国の行政区域範囲は、全国、省級、地市級、県(市)級の4層に分かれる。一般に郷(鎮)級においては、国土計画は策定せず、都市計画のみが策定される。各層の間では、必要に応じて、自然区域範囲または经济管理区域において行政区域を跨った国土・都市計画が策定される。

このように国土・都市計画が策定されるところ、市場経済の発展により、地域間の経済連携も絶えず変化しているという現状がある。従って、行政区に基づき国土・都市計画を策定するときにも、経済区の合理的な範囲を検討する必要がある。規制配置および地域資源開発利用の組織においても客観的な経済規律によることが検討され、行政区に束縛されて合理的に経済連携が持て

ないようなものは好ましくない。そこで行政区画調整の必要性が生じている。市長聯席会（市長連絡会）のようなものもあるが、理念を述べるだけで、これを如何に実現していくかという観点からは、必ずしも十分に機能していないようである。

「泛珠三角区域合作与發展論壇」が、香港・マカオ・広州において2004年6月1日から6月3日までの3日間開催された。このシンポジウムには、広東省、福建省、江西省、湖南省、広西壮族自治区、海南省、四川省、貴州省、雲南省、香港、マカオの首長（副首長）が出席するという大規模なものであった。当該地域の資源、労働力、資金力および技術などをもって、連携を強め、経済を一層活性化しようというのが関係者の目的である。それでは、この場合、協働の組織、予算などが検討され、必要になることと考えるが、この点についてはシステムが構築されるわけではない。結局は、個々の政府や民間企業の活動に委ねられる。そうであるなら、せつかくの理念が単なるシンポジウムの開催で終結し、実際の行動になかなか反映されないということになる。

(2) 行政区画の安定性保持という問題

行政区画は一定の安定性を保持すべきであり、常に変動させるべきものではない。国土・都市規制策定過程の現実をみても、各行政区がこれを策定している。行政区に基づき国土・都市規制を策定する最大の利点は、規制管理にとり有利であるということであり、有効な規制の実施を確保し得る。ただし、このために行政区と経済区に客観的に不一致が生じていることも現実である。

(3) 重複建設の存在、地方の優位性の未発揮

行政区と経済区の不一致によるデメリットも感じられる。「経済連携＝経済区」の一体化はますます高まっている。現実には、経済区は行政区をまたがって存在している。このような場合には、経済区と行政区の関係において分岐と矛盾が生じることがある。例えば、各行政区の産業構造が同じであり、重複建設があり整合性のある優位が発揮できていない。行政区の経済は地区経済の利益を考え、経済区の経済はさらに広範な地域、国の利益に着眼点を置く必要があるが、この観点が不十分である。

(4) 国土規制と地方都市規制の不整合

上述の問題があるところ、経済区による国土・都市規制の類型と行政区画による多層構造が不完全、または不一致であるために、国家級国土規制と地方性国土・都市規制の関係もうまく処理されていない。行政区を跨った経済区発展規制（国土・都市規制を含む。）は極めて少ないのが現状である。この連携を如何にとるかが、戦略策定上の重要課題といえる。

7.2 区域経済行政協力推進の必要性

7.2.1 行政管理体制の改革の必要性―「成長」前提から「持続可能な」システムへの転換

市レベルの行政制度改革に関して最も重要視されているのは、行政効率を向上させ、行政サービスを改善することである。このためには、市民参与型行政への転換が必要であり、行政組織の不断のイノベーションが欠かせない。社会的公正さを地域社会において実現し、地域で共生し、共創する新しい地域社会を創造する。また、「成長」前提から「持続可能な」システムへの転換を図る。

7.2.2 地域・区域連合制度の必要性—国土の均衡ある発展のために

地域・区域間の経済発展戦略にかかわる協調メカニズムが不十分であるという問題については、当然ながら地域・区域経済行政協力を推進することが必要である。地域・区域経済行政協力が必要とされる理由は、以下の通りである。

- 1) 社会・経済圏域が広がっているという現状に対応する必要がある。
- 2) 地域開発を合理的に進める必要がある。すなわち、目前に発生の子想される行政需要を意欲的に取り上げて、合理的な地域経営なり、積極的な町づくり、村づくりを図っていくには、広域的なものの考え方と広域的な事業の推進が必要である。
- 3) 行政運営の効率化し、行政水準における格差を取り除く。
- 4) 人材と技術を確保できる。

以上により、「国土の均衡ある発展」に向けた地方公共団体の知恵と工夫が競争を喚起し、地域の個性と活力を発揮できるような、質の高い社会の構築が可能となる

7.2.3 区域経済行政協力推進のために操作性のある戦略提案の必要性

上記の問題に対して、従来の戦略、対策などは、何れも「マクロ戦略が過多で、操作性がない。」という指摘がなされている。「行政区画を適時、科学的、適切に調整する」ことの必要性が認識されているが、この方法（操作性の付与）についての具体的戦略案は提示されていない。

そこで、以下において、操作性のある戦略案の提案を行う。

7.3 区域経済行政協力を推進するための戦略

ここでは、区域経済行政協力を推進するための戦略を述べる。このとき、(1) 一つの市政府内における行政管理体制改革に関する戦略案、(2) 市・省をまたがった広域における行政管理体制、行政効率の改善に関する戦略案に分けて述べる。

(1) および(2) についての具体的な提案は以下に述べるが、何れも市政府や広域の行政機関だけでは、必ずしも実施できるものではなく、中央政府による政策的支援、財政的支援が必要である。

7.3.1 行政管理体制の改革

ここでは市レベルにおける改革のための戦略案について、(1)タウンマネジメント組織(TMO: Town Management Organization)の形成による行政サービス向上と市民参加型行政の実現方式、地域再生ファンド構想、(2)PPP(Public Private Partnerships)といわれる公共サービスの民間開放、(3)市制改革委員会の設置を紹介していく。

(1) タウンマネジメント組織(TMO: Town Management Organization)の形成—行政サービス向上と市民参加型行政の実現のために

日本においては、タウンマネジメント組織(TMO)という官民による第三セクターが、全国に約300ある。TMOは商店街の組合・行政・企業や市民など、利害関係を有するさまざまな組織などの調整の場となり、まちづくりを総合的に企画・調整し、実現するための機関と位置づけられている。国がタウンマネージャーを派遣し、地方のまちづくりを支援する制度もある。TMOの組織、財政、

運営方法などは、行政サービス向上や市民参加型行政を実現するという側面から参考になる。

例えば、日本では、(1) 兵庫県神戸市は、「生活多機能都市」の創造、「住・商・工」の調和の取れた活力ある街づくり」、(2) 富山県富山市は、「自然と歴史、伝統に育まれた新富山の文化の創造」、(3) 京都市は、「水でつながる文化と暮らし」、(4)山形県温海町は、「歴史的資源の活用と、新しい機能で“古の文化・伝統・優しさが息づくまち”」、(5)兵庫県市篠山市は、「歴史と未来がとけあう“にぎわい”のまち」、をそれぞれコンセプトにした都市計画づくりが行われている。

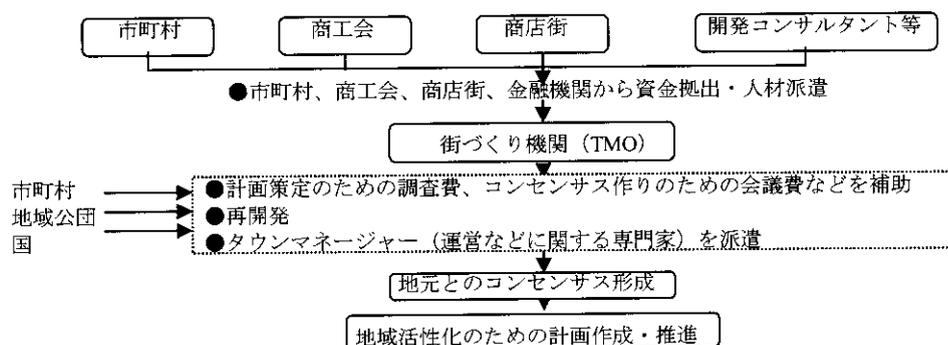


図 1.3.7.1 TMO の役割と機能

出所：中心市街地活性化推進室ホームページより JICA 調査団作成

この TMO は、特に定められたエリアに対し集中的に資源を投入することにより、その再生を図ることを目的に制定された「中心市街地における市街地の整備改善および商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（略称：中心市街地整備改善活性化法、1998 年 7 月施行）に基づき、実行されている。経済産業省に中心市街地活性化推進室が設置され、全国の活動の支援、掌握がなされている。

そこで、以下で中心市街地整備改善活性化法の概要を紹介し、この制度について国（関係省庁）はどのような支援体制をとっているのかについて示す。

<中心市街地整備改善活性化法の概要>

① 法律の特徴

ア. 市町村の役割の重視

それぞれの地域の特色や、地域の住民、商業者などの意向を十分に反映するため、地域にとって身近な市町村の役割を重視している。

イ. 市街地の整備改善と商業等の活性化の一体的推進

市街地の整備改善に関する事業と商業等の活性化に関する事業を車の両輪として、民間活力の活用を図りながら、ハード・ソフトにわたる各種施策を総合的かつ一体的に推進する。

② 法律の基本的な仕組み

ア. 国の基本方針の作成

国は、市町村の基本計画の指針等となる「基本方針」を作成・公表する。

イ. 市町村による基本計画の作成

市町村は、国の基本方針などをふまえて、一定の条件を満たす区域を「中心市街地」として定めるとともに、中心市街地の活性化のための方針や目標、実施する事業に関する基本

的な事項等を内容とする「基本計画」を作成する。

ウ. 基本計画に基づく事業の実施

市町村、民間事業者等は、「基本計画」に基づいて、土地区画整理事業、市街地再開発事業、道路、駐車場、公園等の都市基盤施設整備など「市街地の整備改善に関する事業」、魅力ある商業集積の形成、都市型新事業の立地促進など「商業等の活性化に関する事業」、その他必要に応じて公共交通の利便性向上、電気通信の高度化等に関する事業等を一体的に推進する。

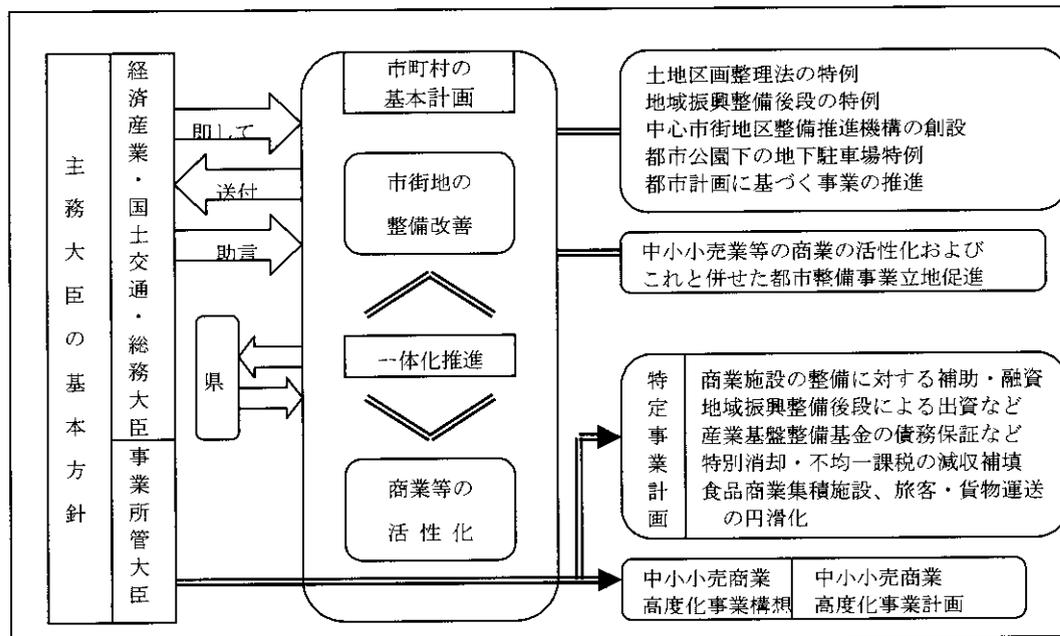


図 1.3.7.2 中心市街地整備改善活性化法の仕組み

出所：中心市街地活性化推進室資料より

③ 関係省庁による支援

ア 関連予算の確保等

市町村による基本計画の作成や関連事業の推進を強力に支援するため、平成 15 年度（2003 年 4 月から 2004 年 3 月）当初予算においても、関係八省庁（経済産業省、国土交通省、総務省、農林水産省、警察庁、文部科学省、厚生労働省）で総額数千億円から一兆円規模の国費を確保している。

イ 関係府省庁連絡協議会の開催

中心市街地活性化に向けた市町村の取り組みに対して重点的な支援を行うため、関係八府省庁からなる「中心市街地活性化関係府省庁連絡協議会」が設けられている。

連絡協議会では、市町村等に対する効果的な支援のあり方などについて意見交換を行うとともに、提出された基本計画に定められた事業について、中心市街地の活性化に効果があるか、地域の創意工夫が生かされているか、実現の可能性は高いかなどの観点から判断し、総体として優れた取り組みに対してより重点的な支援が行われるように関係省庁の連携を図っている。

連絡協議会には、特に重要な事項を扱う局長級会議と、個々の基本計画に関する支援の方針など実務的な事項を扱う課長級会議があり、次の事項について協議を行う。

①市町村の取り組みに対する支援の連携・重点化に関する協議

この場合、関係府省庁それぞれの所管事業に対する個別判断を尊重しつつも、先進性、独自性、熟度等の観点から総体として優れた基本計画に定められた事業に対して、関係府省庁連携による重点的な支援が行われるように協議をすることとしている。

②市町村の取り組み状況を踏まえた支援のあり方に関する検討

③その他中心市街地活性化に関する情報交換等

連絡協議会では、中心市街地活性化に関する深い学識経験を有する方々による「中心市街地活性化アドバイザー会議」が設けられている。

ウ 統一窓口の開設

市町村の事務負担の軽減と連絡の円滑化を図るため、基本計画の写しの受理、市町村からの各種問合せ・相談への対応、その他中心市街地の活性化に関する情報の収集、整理および提供などを行う関係省庁の統一的窓口として、幹事省（経済産業省）を中心に「中心市街地活性化推進室」を開設している。

TMOは、中心の市街地を対象にしたもので広範囲なものではない。しかし、この規模拡大は可能である。地方経済の再生は、新規事業を地域内に多数、またはコミュニティに幾つか立ち上げ、地域の産業構造を転換することから進めるべきとの考えがある。地方自治体と民間が連携して「地域再生ファンド」を立ち上げるのがよいとの提案も一部でなされている（跡田直澄・大阪大学大学院教授）。この地域再生ファンドの概念図は、以下の通りである。

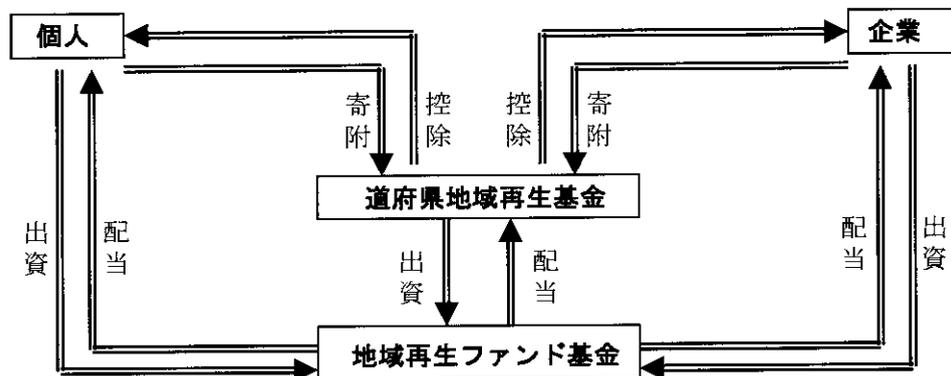


図 1.3.7.3 地域再生ファンド

出所：跡田直澄「地域再生は域内起業支援から～新たな発想でファンドを」日本経済新聞、2004年5月11日

以上、TMOの意義について叙述してきたが、課題が存在しないわけではないTMOを通じた街づくりを住民が行なおうとする場合、一般に如何なる課題が存在するか。

第一に、主体の問題がある。TMOの主体としては、商工会・商工会議所が全体の7割を占め、第三セクター特定会社が29%、財団法人が0.7%である（中小企業庁調査、2003年8月31日現在）。このような母体があるところ、住民がどのように参画するのか。TMO内部の組織、役割分担などが十分に議論されなければ、住民参加があるとはいえなくなってしまう。内部のコンセンサスが形成されるか、住民の意見がどこまで反映されるかという点について不安がある。

第二に、資金の問題である。上記の問題と係るであるが、住民代表による TMO を形成しようとしても、資金調達が困難であり、関係機関、金融機関、企業などからの出資を募らなければならない。

第三に、人材不足である。街づくりに関する専門家が直ちにはいないということ、利害関係者（機関）との調整ができるリーダー、また事務を行う要員も不足であるといえる。このことがなおさら、主体を商工会・商工会議所に置かざるを得ないという問題につながる。

日本商工会議所の街づくりに関する調査では、TMO を運営する上で以下の課題があると指摘されている（図 I.3.7.4）そこで、課題克服には、① 住民の当事者意識、および② 行政が住民（市民）に権限を付与しようとの意識をもつことが大切であり、③ 住民と行政との信頼感が醸成される必要がある。

第一に、住民が当事者意識を持ちえるのは、身近な問題である。この意味では、小規模なコミュニティからの街づくりが現実的であるといえる。田中は、アーンシュタインの 8 段階の梯子に喩えた段階論は、今後の地域発展を考える上で意義深いと述べている（田中義岳「参加と自治のコミュニティ」“地方自治職員研修”臨時増刊 74 号『住民参加の考え方・すすめ方』142 頁）。

アメリカの社会学者アーンステイン（Sherry R. Arnstein）は市民参加について、市民の意識や行動の段階があるとし、8つの段階（梯子）を説明している。参加の低い段階から次の通りである。①操作（manipulation）、②治療(therapy)、③情報提供（informing）、④相談（consultation）、⑤宥和（placation）、⑥パートナーシップ(partnership)、⑦権限委譲（delegated power）、⑧自主管理（citizen control）。新しいシステムを導入するには、学修の過程が必要であり、吸収し、消化する過程が必要である。この段階を踏むことで、導入は円滑になさされ、その後の発展過程も速まる。日本において住民参加型の街づくりは、なお始まったばかりであると考えれば、いきなり欧米の高度なシステムを導入するより、徐々にステップアップする方がよいといえる。

第二に、行政が住民（市民）に権限を付与する、住民参加をより積極的に推進し、定着させることに関して、これを体現するものとして基本条例の制定が必要であるということがいえる。この条例を制定する意味は、「暗黙知」を「形式知」へ転換するということであろう。街づくり基本条例により、目標が共有化され、住民と行政との間で情報が共有化され、行政が住民の意見を政策に反映する方式を明らかにし、住民と行政の役割と責務を明らかにすることで街づくりの協働の形が形成されるといえる。

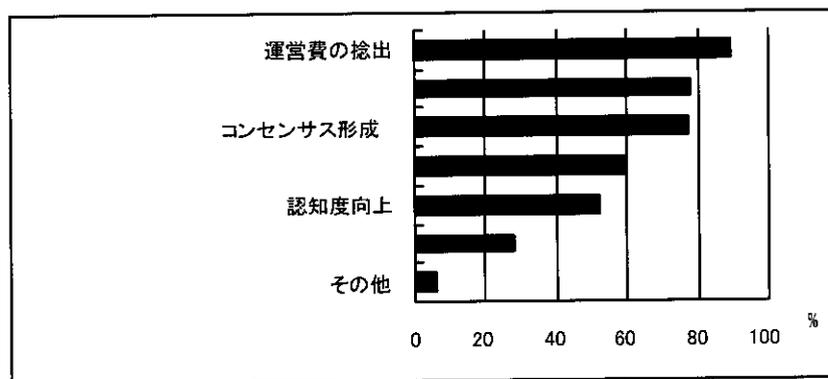


図 I.3.7.4 TMO を運営する上での課題

出所； 瀬戸仁志「タウンマネジメント組織の現状と信用金庫の役割」『信金中金月報』2004年1月、信金中央金庫、75頁

(2) PPP(Public Private Partnerships)——公共サービスの民間開放

また、TMOと並んで、地域再生にかかわる PPP (Public Private Partnerships) について紹介する。この PPP とは、日本より早くに経済が成熟し、財政逼迫を迎えた欧米諸国において、行政の効率化を図るために、もともとは行政部門が独占していた公共部門に民間主体の運営を一部委ねようとするものである。

地域経済は、公共投資を中心とする財政支出に大きく依存してきた。このことは、中国においても同様である。とりわけ経済基盤が脆弱な地域ほど財政に依存せざるを得ないとの考え方が強かった。

しかし、国家財政および地方財政が悪化した今日、財政支出に依存した体質を転換する必要がある。そうでないと、地方経済がますます弱体化しかねないからである。そこで、民間支出を促し、また域際で経済を考え、この域際投資を促す仕組みを作り、財政支出の重点化および効率化を図る必要がある。

イギリスではブレア労働党政権が発足後、PFI (Private Finance Initiative) *を拡大して PPP へ移行し、あらゆる行政サービスの分野を民間に開放している。例えば①官が提供している公共サービスと同種のサービスを提供している民間事業者がいる場合に、公平な競争条件を確保し、官と民が競争入札に参加する、②価格と質が優れた方に落札する、③官と民が公平な競争条件にあるかどうかを監視する「監視機関」を設置する、などがその中身である。これは行政部門のコストを計算し、民間と強制的にコストの比較を行い、もし民間のコストが低ければ民間に開放するという考え方に立つ (佐々木信夫『地方は代われるかーポスト市町村合併』ちくま新書、2004年、136頁)。

2001年6月の閣議決定「今後の経済財政運営および経済社会の構造改革に関する基本方針」においても、“公共サービスの提供について、市場メカニズムをできるだけ活用していくため、《民間でできることは、できるだけ民間に委ねる》”という原則が示された。これを受けて経済産業省・経済産業研究所は、PPP (公共サービスの民間開放) の実現に向けた研究をスタートさせている。以下、如何なる PPP の手法があるかについて示す。

* PFI (Private Finance Initiative) とは、「民間を活用した社会資本の整備」を意味する。具体的には公共施設等の設計、建設、維持管理および運営に民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うという形をとる。効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る、という考えに立つ。最近、自治体でも利用が目立つ。まだ120件のPFI利用とされるが、教育・学習施設や医療福祉、健康施設、廃棄物処理施設、文化施設など、ハコモノ整備への利用が増えている。今後は施設整備に加え、運営段階への利用も増えていこう。その際、PFI事業者への円滑な資金提供が可能な金融システム作りが必要となってくる。(佐々木信夫『地方は変わるか』筑摩書房、2004年、135-136頁)

* 実務上、(1)社会資本の整備という限定された範囲の民間企業利用であること、(2)企業の参入手続が煩雑であること、(3)中小企業の競争力が弱められることなどにより、全国の市と東京23区でPFIを導入しているのは市区全体の1割でしかない。この点、PPPが推進される可能性がある。

表 1.3.7.1 民間化 PPP における具体的な活用手法

手 法	概 要
● 公有公営 (所有：行政、管理運営：行政)	
1 業務委託	行政が所有・管理運営する施設等について、管理運営にかかる一部業務（清掃・警備など）を民間主体に委託するもの
<包括委託>	できるだけ多くの複数の業務をまとめ一体的に民間主体に委託する
● 公有民営 (所有：行政、管理運営：民間)	行政が施設等を引き続き所有し、その管理運営を民間主体に委ねる
1 管理運営委託	行政の所有する施設等の管理運営を民間主体に委託する 【委託費支払型、利用料金型、委託費支払型と利用料金型の併用】
2 貸与	行政の所有する施設等を民間主体に貸与し、民間主体にその管理運営を担わせる
3 DBO(Design-Build-Operate)	公有民営の上記 1、2 を採用する際、民間主体の設計・建設請負工事・管理運営を一体的に委ねる。なお、施設等の所有・資金調達・建設請負工事の発注（建設主体）は行政が担当
4 事業契約(RTO/BTO) (Rehabilitate-Transfer-Operate/ Build-Transfer-Operate)	民間主体に、事業全体、すなわち管理運営に加え、今後発生する追加投資や改修・維持更新等にかかる設計・建設・資金調達も含めて長期にわたり委ねるもので、事業に関する施設等の所有は既存設備および新規設備ともに行政が担う。 【サービス購入型、独立採算型、ジョイント・ベンチャー型】
● 民有公営 (所有：民間、管理運営：行政)	施設等の所有を民間主体に委ね、その管理運営は引き続き行政が担う
1 セール&リースバック	行政の所有する施設などを民間に譲渡した上で、当該施設等の全部もしくは一部を行政が借り受け、その管理運営を担う
● 民有民営 (所有：民間、管理運営：民間)	施設等の所有・管理運営ともに民間に委ねる
1 事業契約 (RTO/BTO) (Rehabilitate-Transfer-Operate/ Build-Transfer-Operate)	民間主体に、事業全体、すなわち管理運営に加え、今後発生する追加投資や改修・維持更新等にかかる設計・建設・資金調達も含めて長期にわたり委ねるもので、事業に関する施設等の所有も既存設備および新規設備ともに民間が担う（契約期間終了後、施設等の所有を行政に移転）。 【サービス購入型、独立採算型、ジョイント・ベンチャー型】
2 事業契約 (ROO/BOO) (Rehabilitate-Own-Operate/ Build-Own-Operate)	民間主体に、事業全体、すなわち管理運営に加え、今後発生する追加投資や改修・維持更新等にかかる設計・建設・資金調達も含めて長期にわたり委ねるもので、事業に関する施設等の所有も既存設備および新規設備ともに民間が担う（契約期間終了後も施設等の所有を行政に移転せず）。 【サービス購入型、独立採算型、ジョイント・ベンチャー型】
3 民営化<譲渡（営業譲渡）>	行政の所有する施設等を民間主体に譲渡し、それに伴い事業運営も民間主体移管する（施設等を譲渡した対価を金銭により受領（無償のケースもあり）
4 民営化<株式取得・売却>	行政の所有する施設等を民間主体に譲渡し、それに伴い事業運営も民間主体移管する（施設等を譲渡した対価を株式により受領。行政が得たこの株式は市場等で売却）

出所：佐野修久「地域再生と PPP(Public Private Partnerships)」『信金中金月報』信金中央金庫、2004年5月、12頁

(3) 市制改革委員会の設置

市制改革委員会の設置は、行政部門間の“条々塊々”現象の打破を目的とするものである。そこで、行政の総合調整部門ともいえる委員会の設置を検討する。この委員会設置は、中国西部中等都市における「行政区画を適時、科学的、適切に調整する」システムの形成にもなるものとする。

市制改革委員会の設置について検討する上では、日本や米国（ニューヨーク市）における経験を踏まえ、委員会の設置目的、市長・副市長の職能、市制管理委員会の構成（民間人も含む。また、公聴会の開催などの機能など）、事業予算などがどのように決められ、どのように機能し、効果を表したかについて検討し、中国における適用上の問題を検討する。

そもそもニューヨーク市における市制改革委員会が最初に設置されたのは、1953年に遡る。もともとこのときには、ニューヨーク市の行政機構研究のための臨時州委員会として設置された。しかし、当該委員会は、「ニューヨーク市の行政機構を研究し、……その運営に節約と能率をもたらす、事務経営の改善に必要とされる改革」を提案することであった。この趣旨は、今日においても何れの都市における課題でもあろう。ニューヨーク市は、その後、当該委員会において「市制改革委員会設置要綱」を策定し、市制改革委員会を正式に設置するに至る（Temporary State Commission to Study the Organizational Structure of the Government of the City of New York, *Four Steps to Better Government of New York City*, Sep.28,1953）。

そこで、ここでは、1)市制改革委員会の設置に際して、如何なる問題が議論されたのかを紹介し、2)中国西部中等都市に適用できる市制改革委員会設置要綱の枠組みを示したいと考える。

1) 市制改革委員会設置にかかわる論点（＝目的と任務）

① 市長・副市長の責任と権限

ニューヨーク市の場合には、副市長のほかに、市長の下に行政執行の副司令として市行政機関の効率的経営の責任を取る市制管理者がおかれた。

② 市制管理者

この市制管理者は、市長が任免する。市制管理者は、市の行政機関に対して市長の副司令として行動する。

市制管理者のスタッフは、予算局、市記録部、財政局、人事局、購買局から構成される。

事務機関としては、空気汚染防止局、消防局、保健局、病院局、住宅・建築局、市場局、公共事業局、衛生局、交通局、社会福祉局などからなる。

市長の直属機関としては、調査局、法律局が指定された。

③ 事業予算制度

当時、ニューヨークは項目予算制度を採用していたが、これを事業予算制度に改めた。

（注：予算の問題についての検討は、以下の財政改革の稿に委ねる。）

ニューヨークにおける市制改革委員会設置に際して、主に議論の対象になったのは以上の3点であるが、今日の中国西部地区における中等都市行政改革に係り検討すべき点として、上記のほかに、①市民参与制度（公聴会制度など）、②上級行政機関、周辺市、および提携市との連絡協議も検討するのが適当である。この点については、以下で叙述する。

2) 市制改革委員会設置要綱試案

中国西部中等都市に適用できる市制改革委員会設置要綱の枠組みをごく簡単に示したい。

<市制改革委員会設置要綱>

1. 委員会設置の目的

〇〇市における行政効率を高め、住民に対する行政サービスを改善し、企業の経済活動の活性化を図るため、市制改革の必要性を認識し、この改革を行うために市制改革委員会を設置する

2. 市制改革委員会の任務

(1)市の行政機構を研究し、その運営に効率と公正とをもたらし、事務経営の改善に必要とされる改革を行なう。

(2)上記の目的を達成するために、a) 市長・副市長の責任と権限、b) 事業予算制度、c) 市民参与制度（公聴会制度など）、d) 上級行政機関、周辺市、および提携市との連絡協議などについて考究する。

3. 委員会の構成

委員会は、市長、副市長、市人民代表、市制専門家（市外からの招聘）、上級行政機関の専門家により構成され、委員会の下には、委員会（上層部）経営補佐機関を設置する。

4. 委員会の機能

(1)委員会は、市長の市制改革案作成の片腕であり、市長に従属し、市長を補佐する。

(2)委員会は、政治的地位を有するものではない。ただ、市制改革の提案、市制管理の提案を行うものである。

5. 委員会の運営方式

委員会（上層部）経営補佐機関は、市制改革委員会の a) スタッフおよび補助機関、b) 事務機関から構成される。

(1)スタッフおよび補助機関：計画委員会、財政局、人事局など

(2)事務機関：環境保護局、規制・建設局、経貿局、交通局など

上記のスタッフおよび事務機関によって委員会を構成するのは、市制改革の権限が多くの機関に及んでいなければ、多量の細かい業務・改革提案が円滑に浸透しないと考えるからであり、また、市長が全ての業務・改革提案につき判断し、指揮するには量的に多すぎると考えるからである。

6. 委員会の検討課題

(1) 市民参与制度（公聴会制度）

(2) 上級行政機関、周辺市、および提携市との連絡協議

広域行政、広域連合の可能性の検討を行い、上級行政機関、周辺市、および提携市との連絡協議会を設置し、連絡協議を行う。

(3) 市の予算制度

予算行政の強化を検討し、項目予算から事業予算制度への転換を検討する。

(4) 市の行政人事制度

7. 当該委員会の事業予算

なお、市行政への市民参与制度に関して、日本における住民参加とコミュニティ行政の現状について紹介しておく。

住民参加は直接民主主義の手段として理解され、旧来は、市長に対する直接請求や住民監査請求、住民訴訟という形で体现されてきた。しかし、今日では、前述のような抵抗型から創造型へ、また生活充実型から政策参加型・生活向上型へと進展してきている。この中で、市民としての自主性と責任を自覚し、「生活の場における人間性の回復」としてのコミュニティ形成が検討されている（1970年に「コミュニティに関する対策要綱」が公表された。）。このコミュニティの運営は、行政の政策目標を明確化し、その実現に対する責任の所在、効果的・効率的実現手段の策定、執行管理システムの構築などの側面において、行政サイドの意識改革を促す効果も発揮している。（この点については、追補：「日本における中央と地方の関係について～今後の地方自治の方向性」の項において、(1) 住民による「まちづくり条例」制定への参加、ならびに(2) この場合の行政と住民による組織作りなど新たな試みが見られこと、また、(3)米国ではよりドラステイックなケースを紹介する。）

7.3.2 地域・区域連合制度の形成

(1) 地域開発公団（または公社など）の設置

地域開発公団（または公社など）とは、一定の地域の総合的開発計画に基づく施設建設、用地取得・造成、土地区画整理事業のかかわる工事を行うために設置される事業機関である。

日本茨城県では、産官学や異なる地域の広域連携により、新ビジネスの創出、ベンチャー企業の輩出を目指している。具体的には、つくば・東海・日立知的特区「知の三角構想」が進められ、すでに相当の成果を上げている。この推進体制の中で、茨城県開発公社が、地域の総合的開発計画に基づく施設建設、用地取得・造成、土地区画整理事業に係る工事を担い重要な機能を果たしている。

以下で述べる広域連合を実現する上で、重要な機能を果たす。

(2) 広域行政・広域連合制度

1) 広域連合の設置—知恵とアイデアの地域間競争による「共助」を理念とする共同体の形成

ここでは、(1) 広域行政および (2) 広域連合の意義、現状と課題について述べ、その後に (3) 広域行政・広域連合を達成するための憲法といえる広域自治法の考え方について述べる。

広域行政とは、地域住民のニーズに応じて、地域が選択する、地域ごとの最適状態の実現を図ることをいう。交通、情報が高度に発達し、多様化した現代社会において、行政区画に基づく一つの地方自治体だけでは対応しきれない問題が多数存在し、住民からの広域行政需要は、増大している。これに応えるのが広域行政という考え方である。自治体合併は、必ずしも容易になされるものではない。この点からも広域行政機構の設置の必要性が主張されている。

広域行政の方式は、大きく2つに分類できる。第一は、(1) 既存の自治体の存続を前提とした事務の共同処理方式であり、第二は、(2) 行政区画の再編により新しい自治体の設立を図る方式である。この2つの方式、(1) および (2) について具体的にどのような手段があるかについて、紙幅の都合上、以下の表により簡単に示す。

表 1.3.7.2 広域行政の分類

方式	手段・手法	
【第1方式】既存の自治体の存続を前提とした事務の共同処理方式	機能的協力方式	自治法上の協議会、機関の共同設置、事務の委託、職員の派遣、事実上の協議会など
	法人化方式 (組織的協力方式)	一部(複合)事務組合、広域連合、地方開発事業団など
【第2方式】行政区画の再編により新しい自治体の設立を図る方式	合併、道州制など	

出所：土岐寛・平石正美・石身豊『地方自治と政策展開』北樹出版、2003年、148頁

日本における広域行政機構の現状は、以下の通りである。

表 1.3.7.3 広域行政圏の状況（平成 15 年 4 月 1 日現在）

区分		圏域数	市区町村数	人口 (千人)	面積 (Km ²)
広域行政圏 (A)		361	(96.6) 3,104	(73.5) 92,861	(97.7) 362,476
広域市町村圏 (B)		336	(89.8) 2,884	(55.3) 69,855	(94.9) 352,006
大都市周辺地域広域行政圏(C)		25	(6.8) 220	(18.2) 23,006	(2.8) 10,469
全国		-	3,213	126,276	370,062
平均	(A)	-	9	257	1,001
	(B)	-	9	207	1,045
	(C)	-	9	920	419

- 注： 1 広域市町村圏とは、圏域人口が概ね 10 万人以上の圏域をいう。
 2 大都市周辺地域広域行政圏とは、圏域人口が概ね 40 万人程度の規模を有すること、地理的歴史的または行政的に一体と認められること等の要件を具備した圏域のことをいう。
 3 人口は、平成 14 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳人口である。
 4 面積は、全国都道府県市区町村別面積調（平成 14 年 10 月 1 日現在）による。

出所：http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki7.html

広域行政機構の現況は、次の通りである。なお、一部事務組合の中には、地方自治法に規定する「複合的一部事務組合」を含む(複合的一部事務組合とは、相互に関連する複数の事務を共同処理するための市町村の一部事務組合である。)

表 1.3.7.4 広域行政機構の現況

広域市町村圏	336 圏域	広域連	37
		一部事務組合	215
		協議会	84
大都市周辺地域広域行政圏	25 圏域	協議会	25

出所：http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki7.html

この広域行政の現況を見ると、一部事務組合が多く設置されていることがわかる。しかし、この一部事務組合については、例えば、以下の通りの問題点が指摘される。

- ① 同一地域に多数の組合が設けられ、効率性の問題がある。
- ② 多くの組合がごみ、し尿などの「施設の共同処理」とどまり、「広域的なまちづくり」がほとんど進んでいない。
- ③ 組合の事務局職員も兼務が多く、広域行政機構としての組織が弱体である。リーダーシップが発揮できず、相互の譲り合いから責任の所在が曖昧で、総合的な調整ができない。
- ④ 行政（事務担当）主導型で、行政担当部局の意思に左右され、住民参加型でない。
- ⑤ 広域行政の構成メンバーには首長の参加が不可欠であるが、実際には多くの首長が参加不可能なことが多く、一同に会することができない。このため、さらに広域行政団間の連絡調整が行われていない。従って、休止状態にあるものが少なくないのが現実である。

そこで、以上の問題点が存在することから、注目されるのが広域連合である。2003 年 7 月 22 日現在、31 道府県において 86 広域連合が発足している。

すでに多くの分野でナショナル・ミニマムを達成しようとしていることを前提に、(1)地域住民のニーズに応じて、地域が選択する、地域ごとの最適状態の実現を図り、(2)「補完性の原理」に基づいた国と地方の役割分担の適正化を図るために、広域連合が必要であると考えられる。

広域連合は、地方公共団体の協議会（① 管理執行のための協議会、② 連絡協議のための協議会、③ 計画作成のための協議会）を通じて実現される。地方公共団体の機関などの一部共同設置も考えられる。

広域連合制度を定着させるために、以下の通りの課題を解決していく必要がある。

- ① 組織・執行体制の整備（政策形成過程への住民などの参画、執行機関への支配人制度の採用）
- ② 広域計画の策定内容・手続の明確化
- ③ 財源の充実（課税権の付与など）
- ④ 住民と広域連合を近づける方法の明記（住民参画による「広域連合憲章」の策定など）
（ここでも、日本の現実として、住民の参加が与えられないという実態が多く、このことから依然として行政主導型であるといえる。広域行政では、各自治体の利害対立があると、住民の需要から離れて協議が成立しないという弊害も見られる。このため、これを改善するために住民参画を憲章により確保したいという考えが示されている。）

そこで、本戦略案では、「広域連合の設置規約」の骨子を示し、どのように広域連合を行なうかの操作性を示す。

「広域行政圏計画策定要綱」の概要

第1章 趣旨

- 1 地域住民のニーズに応じて、地域が選択する、地域ごとの最適状態の実現を図る。
- 2 「補完性の原理」に基づいた国と地方の役割分担の適正化を図る

第2章 広域行政圏1 広域行政圏の設定の手続き

都道府県知事は、広域行政圏（広域市町村圏または大都市周辺地域広域行政圏）を設定し、総務大臣に報告（総務大臣との協議を廃止）

2 圏域の見直し

経済・社会・生活圏域の拡大等広域行政圏設定後の情勢の変化に対応した適切な見直しの実施

- (1) 日常生活圏域の拡大等広域行政圏設定後の情勢の変化に対応した適切な見直しの実施
- (2) 「市町村の合併のパターン」における合併対象地域が広域行政圏の圏域によって極力分断されることがないように、広域行政圏の圏域の見直しによる適切な調整

第3章 広域行政機構

1 広域行政機構の設置

広域行政圏に属する市町村は、広域行政機構として、一部事務組合もしくは広域連合または協議会を設置

2 広域行政機構の充実強化

- (1) 協議会である広域行政機構の一部事務組合または広域連合への移行
- (2) 広域行政圏内の広域行政機構以外の一部事務組合または広域連合の広域行政機構への統合

第4章 広域行政圏計画

1 計画の策定

- (1) 広域行政機構が計画案を作成し、必要に応じ、省市に意見照会
- (2) 省政府は、必要に応じ、広域行政機構に対して助言または勧告
- (3) 協議会である広域行政機構は協議会の会議で、広域行政圏計画を策定

2 計画策定の際の総括的留意点

- (1) 計画策定に際しての住民の意向の反映方策の実施（情報公開、住民懇談会、アンケート調査等）
- (2) 計画の目標設定に当たって、可能な限り成果を表す指標を設定し、その目標については極力数値化する。

3 計画の構成

基本構想、基本計画および実施計画から構成

4 基本構想に関する事項

広域行政圏の地域の振興発展の将来図および施策の大綱。10カ年の期間を設定

5 基本計画に関する事項

- (1) 基本構想に基づく圏域の総合的かつ一体的な整備のための施策の体系
- (2) 基本構想の期間以内で弾力的に期間を設定
- (3) 計画に基づく施策の実績を積み重ねることにより、結果的に圏域の一体感がさらに醸成されている場合には、必要に応じ、圏域全体または圏域内の一部の区域を基礎とした市町村合併について検討

6 実施計画に関する事項

- (1) 基本計画に掲げる事項を実現するための事業の全部または一部の実施の具体的計画
- (2) 毎年度向こう3カ年度を期間とするローリング方式

第5章 国の措置等

1 国の措置

広域行政圏計画の策定に要する経費の一部および広域行政圏の振興整備に関する事業に要する経費の一部について地方交付税の算定上、所要の措置を講ずる。

2 広域的市町村の取扱い

一の広域行政圏に属するすべての関係市町村の合併により新たに設置された市町村の振興整備に関する総合的な計画を広域行政圏計画とみなし、引き続き必要な行財政上の措置

2) 広域自治法（または区域経済協作法）— 現行の行政区画の安定性を維持したまま、行政区画をまたがった経済区画というべきものを形成し、各種資源の有効利用、適正配置を可能にする

「地方政府体系の複線化」とは、中国における行政区画と経済区画の不一致に対応するための「特定目的の地方政府」設置を意味する。このための「広域自治法」（または区域経済協作法）の草案を起草することで、現行の行政区画の安定性を維持したまま、行政区画を跨った経済区画というべきものを形成し、各種資源の有効利用、適正配置が可能となる。以下の内容につき具体的な検討を行う。

表 1.3.7.5 広域自治法（区域経済協作法）の構成モデル

	項目	概要
■政策目標と行政運営	○実現すべき価値	・例えば、「自然と歴史、伝統に育まれた文化の創造」「環境」「産業」「福祉」など
	○住民参加の原則	・行政と市民の協力原則
	○協働、連携と協力の原則	・市民および他の自治体との連携・協力
■代表機構と職員機構	○首長の役割と責務	・首長は、行政運営の仕組みを確立する。 ・首長は、職員の人材育成を図る。
	○職員の責務	・職員は、市民のために民主的・効率的に職務を遂行する。 ・職員は、質の高い政策を形成するために、常に政策形成能力の向上と政策法務能力の向上に努める。
	○組織機構	・職員機構は、政策目標の実現や市民の多様な行政ニーズに柔軟かつ迅速に対応し、問題処理できるように整備する。
■自治体運営の基本システム	○総合計画などの策定	・戦略的な政策展開をし、国土計画との整合性を図る。
	○情報提供、情報公開	・行政情報の公開制度を導入する。
	○政策評価	・政策の合理的選択と質の向上、行政の透明性確保、行政資源（財源、人材）の配分など
	○行政手続	・公正の確保と透明性の向上
	○外部監査制度	・内部監査の充実と行政監視機能の強化
■市民との協働	○行政と市民との協働の原則	・公共課題の中心は、市民生活の質的な向上、まちづくりへ。
■自治体間の連携・協力	○省・市・郷の連携・協力	・各級行政機関は、適切な役割分担のもとに相互に協力・補完しながら、互いに連携・協力して行政運営を行う。
	○他の省・市との連携・協力	
	○海外機関との連携・協力	

出所：辻山幸宣「自治基本条例の構想」『』16、17頁を参考に作成した。

(3) 産学官の有機的結合（協力体制）の構築—「西部開発研究連合体」への支援強化

日本の経済産業省は、産業クラスター計画を推進している（クラスターとは、本来「ブドウの房」の意。アメリカ・ハーバード大学ビジネススクールのマイケル・ポーター教授が地域の競争優位を示す概念として提唱したことで有名です。産業クラスターは、特定分野の関連企業、大学等の関連機関等が地域で競争しつつ協力して相乗効果を生み出す状態をいう。）。

産業クラスター計画の趣旨は、経済産業省によれば以下の通りである。

「IT、バイオ等の技術革新の中で、地域の中堅・中小企業が、企業間、産学、大企業等と連携して、世界市場を目指した新技術・新商品開発に取り組む時代が到来しており、国際競争の激化、系列の崩壊の中で、地域の中堅・中小企業が生き残るには、新たな事業に挑戦することが不可欠であるからである。しかしながら、今後の成長分野は、新技術・新商品開発等のハイリスク・ハイリターン分野が中心であり、地域産業・企業が、一社独力で、必要な技術・人材・資金等を集め、リスクの高い成長分野に進出し、新事業を展開することは、極めて困難である。

こうした中で、イノベーションを盛んにし、産業競争力の強化を図るためには、地域に集積する中堅・中小企業、大学等の研究者が活発に交流し、かつての系列に代わる水平の連携関係を構築して、共同の技術開発、新事業展開等を図る新たな産業集積（※産業クラスター）の形成が効果的である。

（そこで、）経済産業省では、平成13年度から、産業クラスター計画を推進している。また、海外でも、米国、ドイツ、フィンランドなど多くの国で産業クラスターの形成が進められている。

地域の研究開発能力、産業集積の特徴を踏まえ、全国19の広域的な地域・産業分野について、産業クラスター形成を目指すプロジェクトを推進している。具体的には、経済産業局職員（約500名）が、新事業に挑戦する地域の中堅・中小企業約5,000社、200校を超える大学の研究者等と密接な協力関係を構築し、以下の施策により新事業展開を総合的に支援し、産業クラスターの形成を促進している。」

以上の経験、計画は、中国西部地区でも適用できるであろう。そこで、以下のような提案をしたい。

産学官の有機的結合（協力体制）を構築する。このうち、研究機関としては、「西部開発研究連合体」（事務局：四川大学西部開発研究院）が中心となるものとする。

Michael E. Porter (Harvard College) は、政府の役割について、「競争優位につながる要素は、先進的な研修制度、産業に結びついた大学での研究活動、業界団体の活動、民間企業レベルでの投資で、政府は、このための触媒であり挑戦者である。」ということ述べている。「西部開発研究連合体」における政策研究、学外関係者への教育事業などの役割が重要になると考えられる。同連合体と地域政府、産業界との連携・協力について、いかなる役割を担い、いかなる連携・協力方式があるか、いかなる財政的支援が必要かなどを検討する必要がある。

このような提案をするのは、以下で述べるような日本の経験もあるからである。

筆者が勤務する大学は、日本の北東北の青森県にある。この北東北地域では、青森県、岩手県、秋田県の3県による「北東北広域連携構想」を打ち出し、全国に先駆けた広域連携を実行し始めている。この構想では、NPO(民間非営利団体)、企業、市町村、市民による県域を越えた交流・連携を主役としたい考えである。実際に交流・連携を担う活動主体は、市町村自身が45.1%、その住民・民間団体が36.9%となっているのに対して、国・県といういわば上位機関への依存度は15.9%にとどまっている。活動は、総じて自主性・自発性を原動力として行われていると評価できる。北東北においては、地域の問題はその地域の選択と責任のもとに取り組むという機運や活動が、ここ数年来、急速に拡大しつつある。

以下、北東北における多様な交流・連携の動き、県や市町村の行政界等を越えた広域的な活動

の現状について、(1)行政主導によるプロジェクト、(2)民間主導によるプロジェクトの主要なものを一覧表にして示す（表 I.3.7.6、表 I.3.7.7）。

表 I.3.7.6 北東北における行政主導の主な交流・連携プロジェクトの現状

プロジェクト名	参画機関など	プロジェクトの内容
青函インターブロック交流圏構想推進協議会	青森県と北海道圏域の産官学で組織	青函海峡映画祭の開催、青函オリジナルテレビドラマの制作・放映、青函企業アイデア・フォーラムの開催など
環十和田プラネット広域交流圏推進協議会	青森県 64 市町村、秋田県 19 市町村、岩手県 14 市町村、民間団体 25	広域環状拘束交通体系を基板に持つ十和田湖を中心に、圏域内の連携・交流の強化と新たな機能分担を図る。「自然環境」などをテーマにホームページの開設・運営、観光マップの作成など情報発信。
北奥羽開発促進協議会	青森県南地域 19 市町村、岩手県来た地域 13 市町村、秋田県北東地域 2 市町村	総合的な開発発展を図るとともに、関係市町村における行財政の合理的かつ効率的な運営を目的とする。
北東北地方拠点都市地域連携・交流会議	青森県八戸地域、弘前地域および米代川流域地域	パソコンなどを利用したネットワーク構築
北東北都市間ネットワーク懇談会	青森市、弘前市、八戸市、秋田市、盛岡市	市相互の交流・連携のあり方を探り、致死の魅力向上と地方連携の強化を図る。
「戸」のサミット	青森県 6 市町、岩手県 3 市町村	青森県八戸市、七戸町、六戸町、三戸町、岩手県二戸市、一戸町、九戸村による「戸」のまちの人、文化、経済など交流を通じて地域振興を図る。
秋田・岩手地域連携軸推進協議会	岩手県 9 市町村、秋田県 7 町村	国道 46 号および国道 106 号の周辺市町村が、地域の風土、文化を活かし、地域の資源を共有し、保管しあうことで地域の活性化を図る。地域戦略プランの取りまとめ、物産展などを実施。
南部首長会議	岩手県 3 市、青森県 4 市町	旧南部氏の「縁」によって結ばれる市町が、文化・経済交流を通じて地域振興を図る。
北上川流域市町村連携協議会	岩手県 25 市町村、宮城県 11 市町村	北上川流域の市町村が、流域の風土、文化を活かし、地域の資源を共有し、保管しあうことで地域の活性化を図る。河川一斉清掃活動、北上川環境調査事業など
北東北地域連携軸構想推進協議会	岩手県 7 市、秋田県 4 市	岩手・秋田両県を横断する交通・通信体系等の基盤整備や産業、文化、生活などの機能の整備を促進し、太平洋側と日本海側をつなぐ広域交流圏の形成
北東北地域連携軸構想推進国道 46 号地域協議会	岩手県 2 町村、秋田県 5 町村	国道 46 号の高規格化を推進し、当該地域の交流・連携を強める。「北東北交流連携倶楽部」と物産展を共催し、地場産品の物産交流を行う。
みちのく三大桜名所桜サミット	青森県弘前市、岩手県北上市、秋田県角館町	「さくら」という観光資源を活かし、首都圏で共同観光 P R 活動など広域的な連携を深める。
岩手・青森県境農林関係公所長連絡会議	青森、岩手両県の県境に接する青森県八戸地方、岩手県久慈および二戸地方	左記地方の各地方振興局管内の農林関係公所長による定期会議の開催。
南部首長会議	岩手県盛岡市、遠野市、二戸市、青森県八戸市、南部町、三戸町、七戸町など	旧南部藩の「縁」によって結ばれる市町村が文化・経済交流を行う。

出所：『北東北広域連携構想』（北東北広域連携推進協議会）より作成

表 1.3.7.7 北東北における民間主導の主な交流・連携プロジェクトの現状

	プロジェクト名	参画機関など	プロジェクトの内容
民間主導のプロジェクト	南部州デザイン会議	八戸、十和田、三沢、鹿角、二戸、くじの6広域ブロックにより構成される南部州を圏域とした八戸商工会議所、やませデザイン会議、6青年会議所および10名の個人会員	3件に跨り生活する南部人のネットワーク化。県境と行政枠を越えて長期的・広域的な総合ビジョンを構築し、活動を通してより活力に満ちた快適な地域づくりの想像に寄与する。
	北東物流Aライン地域連絡協議会	青森県、岩手県北部、秋田県北部に所在する10商工会議所および商工会青年部(約1,000名)	地域の活性化に向けて、高速交通網や空港、八戸港などを活かし、物流、観光、文化、商工業情報の活発な交流を図るとともに、地域資源の掘り起こし、人的ネットワークの構築を図る。
	みちのく五大雪祭り推進協議会	八戸市、弘前市、男鹿市、横手市、雫石市、各観光連盟など	雪をテーマにした祭りの共同PRなど
	やませデザイン会議	久慈市をはじめとした6市町村の青年会議所	久慈広域の豊かな社会をつくるため、まちづくりを推進する。観光ネットワークの形成、地域の魅力の再発見などの活動を展開
	「北緯40° Bライン」連携軸推進協議会	岩手県、秋田県の中南部に所在する12の商工会議所青年部(約850名)で構成	青年部相互の交流と連携を図りながら、広域交流圏を形成する構想を積極的に推進し、地域経済の活性化と国土の均衡のある発展に資する。四季の祭りや食の連携などのイベント開催
	環鳥海地域づくり研究会	環鳥海地域の5青年会議所	行政の枠を越えた広域的な視点から、地域資源を活かした地域づくりや情報発信、地域連携のあり方などについて提言を行うとともに、鳥海山を有名にすることによって環鳥海地域の発展に寄与する。
	北東北交流連携倶楽部	約30名の個人会員	民間からの発想で、「日本海から太平洋に至る秋田～角館～盛岡～宮古地域において地域やセクターを越えた広域的、複合的交流・連携を目指す。行政主導プロジェクトの協議会などとも連携。地域の恵まれた環境を活かしながら、人の流れを作る「街道づくり」も検討。

出所：『北東北広域連携構想』（北東北広域連携推進協議会）より作成

以上のほかに、循環型社会対応産業振興プロジェクトというものがある。これは、東北地域の技術シーズを核とした産業クラスターを形成し、今後、ビジネスチャンスが広がる循環型社会対応産業分野において、世界に通じる新たな産業の創出・育成を目指すプロジェクトである。

具体的に循環型社会対応産業振興プロジェクトとは、最終処分場の制約、資源の制約から循環型経済システムの構築が急務となっているところ、従来型のリサイクルのみならず、素材生産、部品製造、加工組立、流通、消費、リサイクル・廃棄に至るまでのライフサイクル全体にわたる地球上の物質循環の調和を図るとともに、資源・エネルギーの投入を極小化する新たな循環技術体系を構築するものである。

このプロジェクトに関しては、社団法人東北ニュービジネス協議会(TNB)という組織が存在し、東北地域におけるニュービジネス関係者相互の交流・啓発・連携を図るとともに、ニュービジネスをめぐる諸問題について、調査・研究等を実施し、東北地域におけるニュービジネスの振興や各種の事業活動を行っている。この組織を中心としたプロジェクト推進のために、以下の図(図I.3.7.5)に示す通りの産官学ネットワークが形成されている。

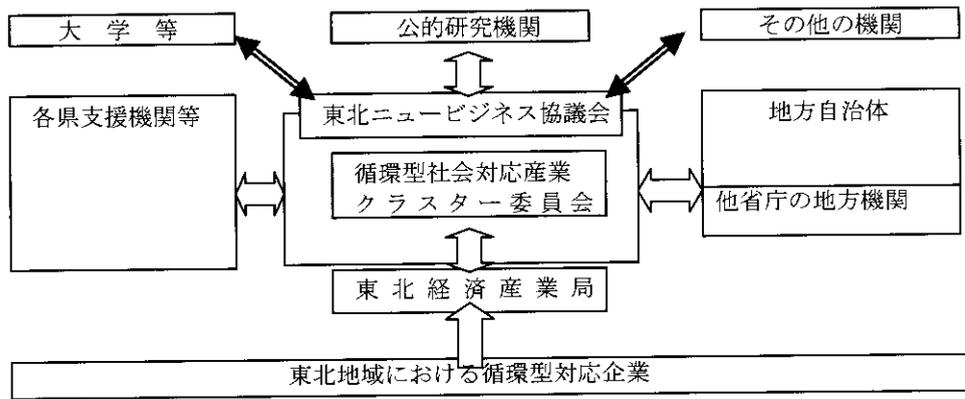


図 1.3.7.5 プロジェクト推進のための産学官ネットワーク形成

出所：<http://cluster.tnb.or.jp/network/>より作成

上述の通り、北東北三県の市町村では、すでに多岐、多様な交流・連携活動を行なっている。その形態は、①隣接地域との連携、②軸上・ルート上の連携、③遠隔地域（都市間、地域間）との連携、④海外自治体との連携に分類され、①および②が圧倒的な比重を占めている。内容は、概ね「近隣との行政連携、遠隔地との観光交流」といった傾向が見られる。

この概念は、以下の図の通りである。

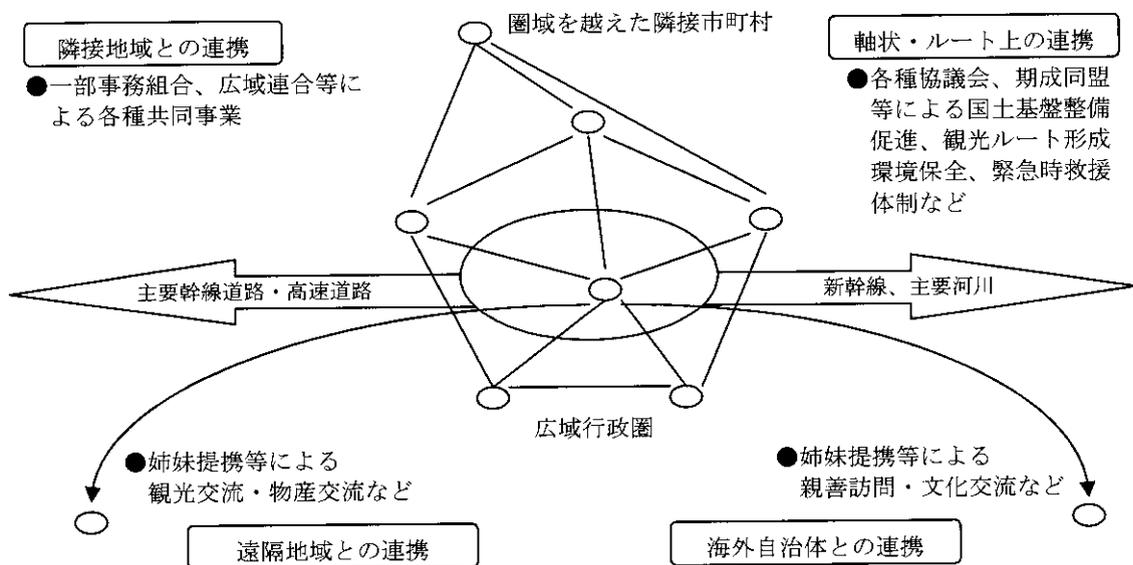


図 1.3.7.6 市町村における交流・連携活動の形態

出所：『北東北広域連携構想』（北東北広域連携推進協議会）より

7.4 行政の分極化と地域開発

7.4.1 中央集権的傾向から地方分権の時代へ

日本は、中央集権化の傾向が強いといわれる。中央集権とは、中央政府が主に行政事務を所掌し、これにより全国レベルで統一かつ画一的なサービスを提供しようとする趣旨である。日本は、国と地方自治体が上下主従関係にある。そこで、国が政策官庁として政策立案をし、地方自治体が事業官庁として、国の立案した政策の実施を担う構造が形成されてきた。政策の実施に関しては、国が、通達と補助金により地方自治体の政策内容をコントロールし、全国にナショナルミニマムを施してきたといえる。この体制が、戦後 50 年以上続いた。

しかし、近年では、住民のニーズ（需要）が多様化し、これによって公共サービスも多様化し、行政はさまざまなニーズに対する迅速な対応が求められるようになってきた。そこで、地方分権の今日的意義は、住民に近い地方自治体が住民の身近な問題を主導して解決しようとする考えから生じたものであるといえる。（参考：佐々木信夫『地方は変わるか』筑摩書房、2004 年）そこで、日本も地域の特性を活かし、多様な価値観のある地方に対して、権限を委譲する傾向が強くなってきた。とりわけ 2000 年の地方分権一括法の施行から、地方分権化の時代に入ったといえる。

以下では、(1) なぜ、このような中央と地方の体制変化が始まったのか、その必要性があったのか、そして(2) 2000 年の地方分権一括法とは如何なる趣旨のものか、これによって何がどのように変わるのか、(3) 地方分権体制の現状はどうであるのか、(4) 地方分権を推進する地方自治体組織は現時点でどのような構成されているのか、(5) 今後の地方自治はどのような方向に向かいつつあるのかについて、概略を紹介する。

7.4.2 国における分担管理体制とその長所・短所

日本における行政組織の大きな特色は、分担管理体制にあるといえる。

この分担管理体制は、国家行政組織法により規定されるものである。国家行政組織法は、「国家行政組織は、内閣の統轄の下に、内閣府の組織とともに、任務およびこれを達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務を有する行政機関の全体によって、系統的に構成されなければならない」（2 条 1 項）、「各省の長は、それぞれ各省大臣とし、内閣法にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する」（5 条 1 項）と規定している。すなわち、各行政機関が、任務、所掌事務を分担するのである。

この分担管理体制の長所としては、次の点が指摘できる。

すなわち、分担管理体制は、あらゆる行政事務について、(1) 当該行政事務につき責任をもって遂行する専門組織を設けることによって、(2) 高度で効率的な行政を実施することを可能にした。また、(3) 同一の行政機関が多数の権限を有する場合に生じうる権限の濫用を抑止して、私人の権利利益を保護するという長所を有するということである。

しかしながら、短所も存在する。すなわち、(1) 総合調整が行われにくいこと、(2) 所掌事務が既得権化し易く、(3) その見直しが困難になりがちであるという短所を有するということである。

とりわけ、中央集権的傾向の強い日本においては、国の分担管理体制が、地方公共団体の組織も

系列化し、地方の実情に即した総合行政を阻害する傾向があることが問題として指摘されている。

そこで、分担管理制の短所を是正すべく、1997年の行政改革会議最終報告、およびそれに基づく1998年の中央省庁等改革基本法の制定、ならびにこれに続く一連の中央省庁等改革が行われた。具体的な施策として、(1) 内閣の機能強化、(2) 内閣総理大臣の指導性の強化、(3) 内閣および内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化(内閣府による総合調整等)、(4) 新たな省間調整システムの導入、(5) 目的別の大括りの省庁再編成等が行われた。これらは、分担管理制がもたらす弊害を除去し、総合行政を強化しようとするものであった。(参考：宇賀克也「ベーシック行政法」『法学教室』有斐閣、2004年4月)

2000年の地方分権一括法は、これをさらに推進するものである。以下、地方分権一括法について、概要のみを簡単に叙述する。

7.4.3 地方分権一括法

地方分権一括法は、地方分権推進委員会を中心に行われた第一次地方分権改革の集大成として成立した。この法は、国から地方への権限委譲をドラスティックに目指したのではなく、機関委任事務制度の廃止や国の関与の縮小など、国の地方自治体に対する縛りを弱めて、地方自治体が主体的な判断をし易くする趣旨から制定されたものである。

しかし、この法の制定により、あたかも地方自治体の知事、市町村長が大臣の地方機関のように位置づけられ、国・地方を上下主従に固定してきた機関委任事務が全廃され、府県、市町村ともに7割が自治事務を掌握するようになった。今後、財政の分権化(三位一体改革)が進むと、自治体の裁量権は飛躍的に大きくなると考えられる。

(1) 国と地方自治体の役割分担

国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動もしくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的な規模でもしくは全国的な視点に立って行わなければならない施策および事業の実施などを重点的に担う。

地方自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担う。

(2) 機関委任事務制度の廃止

機関委任事務制度とは、地方自治体の長などを国の「地方出先機関」とみなして事務を行わせるものである。こうした事務は、都道府県の事務の7~8割、市町村の事務の約3~4割とも言われている。国の事務なのか地方自治体の事務なのか責任の所在がはっきりしない点や、地方自治体は国の定める画一的な基準に従わざるをえず、住民のニーズを的確に反映しにくいという問題点があった。

また、国は地方自治体の機関委任事務の処理に関して包括的な指揮監督権を持ち、国・都道府県・市町村があたかも上下の関係にあるかのような印象を与えてきた。

地方分権一括法は、機関委任事務制度は廃止され、これまで地方自治体が処理してきた事務は、一部のものを国が直接実施する事務へと変更したうえで、明確に地方自治体の事務と位置づけられました。

(3) 国の関与の見直し

従来は、機関委任事務制度を背景として、国には地方自治体の事務に対して、指示や許可、事前協議の義務付けなど様々な「関与」が認められてきた。しかし、こうした関与のなかには、法令ではなく、「通達」を根拠に行うものや、許可申請のために膨大な書類を必要とするものなどもあり、国と地方自治体を通じた行政の透明性や、地方自治体の行政の効率化という点から改善が求められていた。

地方分権一括法の制定により、国による、地方自治体への関与は、法令に根拠を持たないものは認められなくなり、地方自治法による国の関与方式が決められることになった。また、関与を行う場合も、原則として書面によるなどのルールも定められた。さらに、国の関与について、地方自治体の側に不服があるときは、その適否などを審理する第三者機関（「国地方係争処理委員会」）が設けられることになる。

7.4.4 地方分権による総合行政の充実

国の行政組織の分担管理体制と比較して、普通地方公共団体の行政組織においては、長による総合行政を実現し易い仕組みになっている。

普通地方公共団体においても、執行機関は、長に一元化されているわけではなく、教育委員会、選挙管理委員会等の委員会や監査委員のような委員も執行機関とされ、執行機関の多元主義がとられている。しかし、普通地方公共団体の長の所掌事務は相当に広範である。しかも、他の執行機関の所掌事務についても、普通地方公共団体の長は、各執行機関を通じて組織および運営の合理化を図り、その相互の間に権衡を保持するため、必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の委員会もしくは委員の事務局等の組織、事務局等に属する職員の定数またはこれらの職員の身分取扱いについて、委員会または委員に必要な措置を講ずべきことを勧告することができ、予算の執行の適正を期するため、委員会もしくは委員またはこれらの管理に属する機関で権限を有するものに対して、収入および支出の実績もしくは見込みについて報告を徴し、予算の執行状況を実地について調査し、またはその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができ、公有財産に関する総合調整権も有するので、長による総合調整機能は相当に強力といえる。

ところが、実際には、機関委任事務制度や補助金等を通じて、国の分担管理体制が地方公共団体の組織にも浸透し、地方公共団体の総合行政の実現が妨げられてきたのであり、このことへの反省が、機関委任事務制度の廃止を中核とする地方分権改革につながった。（参考：宇賀克也「ベータシク行政法」『法学教室』有斐閣、2004年4月）

7.4.5 地方公共団体の行政組織

普通地方公共団体(都道府県、市町村)の行政組織の概略は、以下の通りである。

地方公共団体の首長は、地方自治法により規則制定権、議会への議案提出権、予算調整・執行権、議会の暇疵ある議決または選挙に対する拒否権、収入または支出に関する議決に対する拒否権、議会解散権、専決処分権など広範な権限が付与されている。したがって、首長が多選されると議会も総与党化し易くなり、首長に対する抑制機能が形骸化する傾向がある。そのため、首長の多選を自粛する旨の条例も制定されている(杉並区、川崎市)。都道府県知事の補助機関としては、副知事、出納長などが設置されている。

市町村長の補助機関としては、助役、収入役等が置かれる。ただし、町村は、条例で収入役を置かず、町村長または助役をしてその事務を兼掌させることができる。

普通地方公共団体の種類により若干の特例が認められているが、基本的には、普通地方公共団体全体について、画一的な組織形態が法定されている。そのため、近時、埼玉県志木市が、市町村長を廃止して、議会が議員の中から行政執行の責任者を選出することを可能にする構造改革特別区域計画の認定を申請する等、市町村の行政組織の多様化を模索する動きが注目されており、政府も人口 10 万未満の市において収入役の必置規制を緩和し首長または助役との兼掌を認める地方自治法改正案を 2004 年通常国会に提出している。

また、普通地方公共団体にも出先機関(都道府県の支庁・地方事務所、市町村の支所・出張所)を置くことができる。特別の出先機関(保健所、警察署等)は設置が義務づけられている。執行機関の附属機関として審査会、審議会、調査会等を置く場合には、法律に根拠がなくても条例で設けることができる。(参考：宇賀克也「ベーシック行政法」『法学教室』有斐閣、2004 年 4 月)

7.4.6 行政の分極化と地域開発の関連性

地方自治には二面性があるという。団体自治と住民自治である。日本では今日、市町村合併が盛んだが、これには如何なるメリットがあるのか。一般的主張では、①地域の一体的整備、②投資の効率化、重点化、③自治体の行財政基盤の強化があるという。このメリットは、団体自治からの視点であるといえる。一方、デメリットも指摘される。このデメリットには、①政治代表度の低下、②地域の歴史や個性の喪失、③周辺地域の地盤沈下があるという。この指摘は、住民自治の視点からのものである。

前後日本は、国の指導力に地方が協力する形で地域の進行を図ってきた。戦後の高度成長期およびバブル期の潤沢な財政事情(税収と地方債の増発)を反映して地方の単独事業(公共施設建設や各種サービス事業)も拡大してきた。(参考：佐々木信夫『地方は変わるか』筑摩書房、2004 年)

しかし、今は財政危機の中での地方分権であり、地方が真に自立することが求められるといえる。この中で、住民参加型の地方自治、広域行政・連合が必要になる。佐々木信夫(中央大学教授)は、市民または団体と行政が、共通する地域社会の問題解決に向け、相互に存在意義を認め合いながら、対等の立場で、互いに知恵や労力を出し合いながら協力し合うことが必要であるという。これを実現するために制度的担保としての地域自治組織やコミュニティ組織の活性化が不可欠であるといわれている。

日本では、市区レベルにおける住民が参画しての「まちづくり条例」の制定が盛んである。さらに行政改革について、行政と住民が情報を共有し、住民参加を保障する条例が北海道ニセコ町で制定されている(ニセコ町は、日本で最も意欲的で先駆的と評価されている。)

現代は、中央主導から地方分権の時代であり、都市再生から地域再生の時代である。これは、日本のみならず欧米でも同様のことがいえる。むしろ欧米から始まり、その仕組みも欧米のほうが進んでいると評価できそうである。

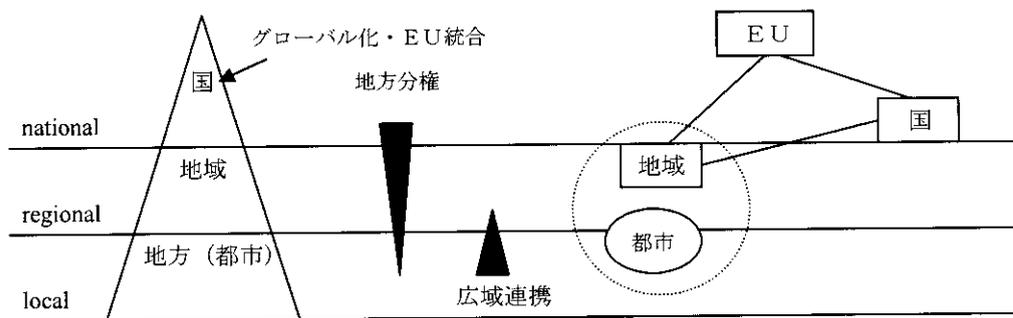


図 1.3.7.7 欧州で地域が浮上している構図

出所：岡部明子「都市際背から地域再生へ」『日経グローバル』2004年4月、46頁）

ドイツでは、戦後すぐに民主化のためには権力の分散化と政策決定に市民参加を促すべきであるとの判断から、各市区に「市区委員会」と呼ばれる住民自治組織が設置されている。この市区委員会は、市区にかかわる事項について「決定権」を有している。日本の「まちづくり協議会」は「提案権」しかないのとは大きな相違である。米国では、中心市街地活性化組織が実質的な課税権を持つ。地域の活動を行なうには、この財源を如何に確保するかということが大きな課題となるからである。

地域産業の集積化、産地形成には、(1)自然発生型、(2)政策型、(3)偶然型の3つがあるというが、今日の日本では、国および地方自治体が産業集積を促す産業立地政策をもって新しい産業クラスターを形成しようとしている。このために機能しているのが「産業活力再生特別措置法」である。この法に基づき、政策金融機関および地方自治体の制度融資による企業への低利融資、設備投資などに対する優遇税制が与えられる。

この意味で、行政は分極化の傾向であるが、地域開発という場面では地域産業政策の立案が重要であり、この政策を支援する国の制度、関係立法が不可欠であるといえる。

イノベーション・クラスターの形成に関する活動はアメリカで顕著である。このアメリカの経験が日本にもたらす教訓として、明石は、以下の点を指摘している（明石芳彦「アメリカのイノベーション・クラスター」松岡憲司編『地域開発と企業成長』日本評論社、2004年、141-142頁）。

- ①地域の経営資源を十分に考慮した計画しか長期に持続しないと認識すべきであろう。つまり、地域産業の特質や歴史的経緯・展開、伝統的技能や産業的・文化的資質など、他地域では入手しがたい要素を当該地域の差別化要因として活用する。そのためにも、地域に固有の強みとなる「経営資源」やその用途先を自覚し、その強みを強化する。とくに、地域に固有な技能・ノウハウあるいは中間財などを応用してそれに関連するニッチな領域を積極的に捉える。そして、それらの領域で長期的には低費用化競争ではなく、付加価値生産性を高める側面で競争優位を生み出す要素を保持し、それを高度で洗練された市場ニーズに応えられる事業にしていくためのひたむきな努力が求められる。
- ②大学・研究機関等との交流の意義について多くの地域でなお実感は少ないだろうが、知識やスキルを持った人材が集まり住みよいと思う環境をいかに整えるかは重要である。常識や通念といくらか距離を置いて考えられる人々との協力関係や協働活動(コラボレーション)を可能とする人的つながりは、斬新なアイデアやデザインを導き、とくにソフト面での開発や活動の幅を広げるだろう。発想を転換するためには、多様な価値観を持つ地域外の人との交流や外国人にも開かれたコミュニティ意識を形成する必要がある。
- ③地域経済・産業に関する行政のポリシーを明確に示し、住民等の自発的参加を得るなど、地域のソフトなインフラを充実させる。こうした点が、地域経済におけるポテンシャルを活用し強化しつつ、新しい発想を得ながら、地域の創造的活動基盤をレベルアップしていくと考えられる。」

以上の指摘は、本稿の中でも日本の経験として紹介し、提案してきた内容とも同語である。そ

して、この経験、指摘は、中国にも適用することができるものとする。

＜地方行政を改めることにかかわるまとめ＞

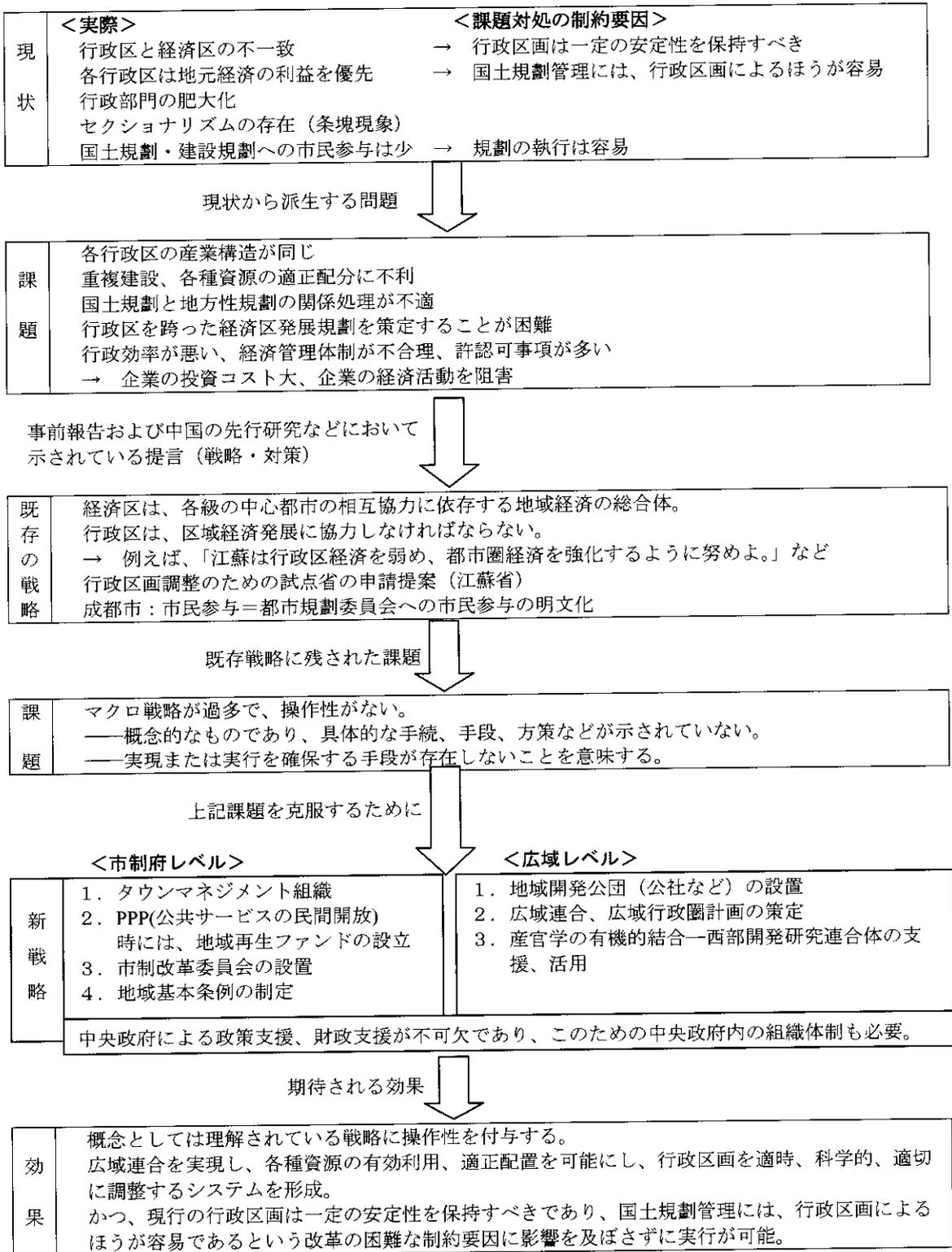


図 1.3.7.8 区域経済行政協力戦略案の案に係る争点関連図