

中華人民共和国
西部地域中等都市発展戦略策定調査
専門家活動報告書

平成18年1月
(2006年)

独立行政法人 国際協力機構
社会開発部

社会
JR
06-001

序 文

日本国政府は、中華人民共和国政府の要請に基づき、同国の西部地域中等都市発展戦略策定に係る開発調査を行うことを決定し、独立行政法人国際協力機構がこの調査を実施いたしました。

本件調査は、個別の都市開発計画を立案するにとどまらず、都市開発計画の実現性を高めるために制度面での改革を促すという、新しい政策提言型の開発調査をめざして企画されました。そのため、日中双方の都市開発・地域開発分野専門家が政策的な議論を行い、本格調査団が事例都市の分析を通じ作成する西部地域中等都市発展戦略の大枠での方向性を示すという体制の下、実施されました。

本報告書は、その日本側専門家活動を総括し、ご協力頂いた専門家の皆様の知見を取りまとめるために作成されたものです。報告書後半には、各専門家にご用意頂いた論稿を基に中国側専門家と行った意見交換会の様子も収めています。

本報告書が日中双方関係者の中国西部における中等都市発展戦略考察の一助となることができましたら幸いです。

最後になりましたが、本件調査にご協力とご援助を頂いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成 18 年 1 月

独立行政法人 国際協力機構
理事 松岡 和久

目 次

序 文

専門家論稿

1. 『中国経済勃興期第Ⅱ期成功の鍵』
総合研究開発機構客員研究員 星野 進保 1
2. 『都市化と中国経済成長モデルの転換』
東京経済大学経済学部助教授 周 牧之 13
3. 『日本における国土政策の変遷と地方都市の課題』
元大阪産業大学大学院経済研究科教授 今野 修平 21
4. 『中国における都市化について』
財団法人日本開発構想研究所理事 阿部 和彦 51
5. 『中等都市（地方都市圏）発展戦略の考察』
山梨大学大学院医学工学総合研究部教授 花岡 利幸 65
6. 『中国西部地域における観光開発と地域経済の自立
—雲南省大理市大理古城の商店街調査を通して考える—』
大阪市立大学大学院創造都市研究科教授 矢作 弘 89
7. 『中国における持続可能な都市戦略とコンパクトシティ形成にむけて』
明治大学農学部アメニティ緑地学研究室助教授 菅野 博貢 103

日中専門家意見交換会『都市化と中国経済発展モデルの転換』議事録

- 議事次第 119
- 議事録
1. 開 会 120
 2. 基調講演 123
 3. 第1部：都市化と中国の経済発展 129
 4. 第2部：都市の発展戦略 148
 5. 総括・閉会 171

專 門 家 論 稿

中国経済勃興期第Ⅱ期成功の鍵

星野 進保

中国経済勃興期第Ⅱ期成功の鍵

総合研究開発機構客員研究員 星野 進保

鄧小平の「南巡講話」（1992.1.18～2.21－武昌、深圳、珠海、上海視察）から世界貿易機関（WTO）加盟（2001年）あたりまでの期間を“勃興期第Ⅰ期＝前期”と置くことにしている。「チャンスをつかみ、自己を発展させるカギは経済を発展させること」である。「条件のあるところから先に豊かになればよい。その後で、遅れた地域も引っ張られて豊かになる。もし富者がますます富んで貧乏人がますます困窮になれば両極化は発生する。社会主義制度は両極化を防ぎかつ避けることができる」「南巡講話」によって、改革開放後しばしば議論にのぼってきた「先富論」が公認のものとなり拍車がかかることとなる。本来「先富論」は鄧小平の談話にあるように「2つの大局論」と対になるものである。つまり“経済格差を一時的に容認し、沿海を優先的に発展させるのは大局にかかわる問題であるから、内陸部はこれに従わなければならない、発展が一定のレベルに達したときに、沿海が内陸部の発展に協力するのも、もう1つの大局で、沿海はこれに従わなければならない”はずのものである。

勃興期第Ⅰ期は、「先富論」に応える富の生産は順調に増やしてきたが、その成果を配分するシステムの対応が遅れたままで駆動されてきた。勃興期第Ⅰ期はその意味で、まさに「前期」勃興期である。今始まりつつある勃興期第Ⅱ期は「2つの大局論」に正対すべき、そしてそれに成功することが中華人民共和国（以下、「中国」と記す）の勃興期が持続するという意味での「後期」勃興期である。

勃興期第Ⅰ期の「先富論」による持続的高度経済成長は、珠江デルタ、長江デルタ及び北京・天津地域という三大メガロポリスの発展が先導的な駆動力となり牽引してきた。同時にこの発展パターンこそが過剰の「開発区」や膨大な「農民工」を生む原因ともなり、解決されるべき課題として勃興期第Ⅱ期に残された。

勃興期第Ⅱ期がとるべき道は、勃興期第Ⅰ期が“モノ不足経済時代の指令型計画経済”から、“需要の多様化に適応できる市場経済、競争経済”への転換に成功したのを引き継ぎ、それを完成させることで、経済発展のエネルギーを増殖させ、高度経済成長を持続させていくことである。特に、いまだ都市と農村に分断されている労働力市場、市場的取引が未整備な土地使用権市場といった基本的な生産要素市場の完成が急がれる。

第一に、勃興期第Ⅰ期が進むに従い、労働力市場が“Push”市場（農村過剰労働力が都市に押し出される「押し出し」市場）から“Pull”市場（都市労働力需要が農村労働力を引き抜く「引き抜き」市場）に変化していく可能性があり、“無尽蔵”の「農民工」による安価な労働力の時代は過ぎ去りそうである。またそうでなければ、東西所得格差の是正も国民の消費を中心とした国内市場の安定した発展も考えられない。

そこで、農村と都市に分断されている労働力市場統一の条件整備が急速に迫られることとなる。

第二に、高度情報化社会の進展や、特に高速交通体系の全国的整備に従って、開発可能性が全国に展開され、勃興期市場経済化のエネルギーは三大メガロポリスのみならず各省都、大都市、中等都市へと順次波及していく。都市は増殖融合炉の役割を果たす。多様な需要が生み出す新たな事業機会を求めて、各種の製造工業、建設業、商業・サービス・研究・教育、金融、物流などの三次産業が集まり、集積が更なる集積を生み出し、これらが求める雇用に吸収される人々が農

村からもとうとうと流入し、都市の圏域は拡大していく。この集積が集積を生む過程は、個々の企業にとっては、より高い利潤を生む投資拡大の絶好の機会であり、流入する人々にとっては、より高い所得、より良い生活、中産所得階層へ上昇していく夢の実現の機会である。その期待が更なる期待をふくらませる。これこそが勃興期市場経済のもつ“都市の内包する発展のエネルギー”であり、勃興期の持続的高度経済成長を駆動するエネルギーである。

同時に半面、この勃興期市場経済のもつ強烈な“都市の内包する発展のエネルギー”はしばしば、良好な生活環境を、公害や無秩序な緑の喪失やスプロールによって破壊し、企業の円滑な活動すら閉息させる“過密”という猛威をふるう、無秩序に暴走するエネルギーにもなる。

そこで、都市発展のエネルギー、スピードを適切に制御する総合的な国土管理、都市計画の運用が極めて重要になる。

勃興期第Ⅱ期には、

- ①「農民工」を基底にした安い労働力による国際競争力を蓄えた時代から、能力開発された質の高い労働力による国際競争力、豊かな国内消費市場発展の時代へ
- ②「開発区」の発展エネルギーが推進した GNP 中心時代から、高度情報化、都市施設の高機能化、質の高い都市生活環境に“高密度”化していく現代都市の魅力と、緑や水辺のやすらぎが調和した、QOL（Quality of Life：生活の質）をめざした都市化の全国展開の時代への幕開けが期待される。

1. 勃興期第Ⅰ期（1992年鄧小平氏「南巡講話」から2001年WTO加盟まで）の成果

1-1 安定した高度経済成長の持続

表-1 1997年以降物価（GNPデフレーター）の安定

年	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GNPデフレーター 上昇率	13.5	12.6	10.5	9.6	8.8	7.8	7.1	8.0	7.5	8.3

1-2 人口・就業の都市化

1993～2002年には、都市人口は総人口増加数の1.7倍の増加、同時に農村人口が明らかに減少に転じた。就業人口もほぼ全増加数を都市が吸収、「その他農村就業者」も減少に転じ始めた。

表-2 人口（都市・農村による区分）

	総人口（万人）	都市人口（％）	農村人口（％）
1980年	98,705	19.4	80.6
1993年	118,517	28.0	72.0
2002年	128,453	39.1	60.9
	総増加人口数（万人）	都市増加人口／総増加人口	農村増加人口／総増加人口
1980～1993年	19,812	70.8	29.2
1993～2002年	9,936	171.5	▲71.5

表－3 就業人員（都市・農村による区分）

	総人員（万人）	都市人員／ 総人員（％）	郷鎮企業人員／ 総人員（％）	その他農村人員／ 総人員（％）
1980年	42,361	24.8	7.1	68.1
1993年	66,808	27.3	18.5	54.2
2002年	73,740	33.6	18.0	48.3
	総増加人員数 （万人）	都市増加人員／ 総増加人員（％）	郷鎮企業増加人員／ 総増加人員（％）	その他農村増加人員／ 総増加人員（％）
1980～1993年	24,447	31.7	38.2	30.1
1993～2002年	6,932	94.0	13.6	▲7.6

出所：『中国統計摘要 2003』中国統計出版社

1－3 輸出、投資主導の経済発展パターン（表－4 参照）

1990年代に外商投資の急増を伴いながら全社会固定資産投資額のGDP比が急増、GDPの輸出依存度も上昇。1990年代前半の物価上昇には1993年の為替レート一本化、大幅な元安の影響がある。その後は物価は極めて安定している。なお最近では全社会固定資産投資のGDP比率が40%を超えて加速し、個人住宅価格、普通住宅用地価格が上昇気味である。

輸出主導型になっていく過程を詳細にみると、珠江デルタ地域での郷鎮製造企業の発展や深圳経済特区の整備進捗と香港を窓口とした輸出の拡大、それに為替レート切り下げの効果などが重なっている。同時にこのことが今日の珠江デルタメガロポリス、深圳、広東などの拡大につながっていったとみてよい。

表－4 輸出主導、投資主導型経済成長パターン

年	実質GDP 成長率	全社会固定 資産投資額 GDP	固定資本形成 GDP	輸出額 GDP	輸出－輸入 G－E	外商直接 投資額 （億米ドル）	民間消費 GDP	GDP デフレーター 上昇率
1981	4.3	19.8	25.6	7.5	0.002		50.9	3.0
1991	9.3	25.9	27.9	18.0	2.9	66.0 (1990)	48.5	6.3
1993	13.4	37.7	37.6	15.3	△2.0		45.4	17.4
1994	12.7	36.4	36.1	22.3	1.6		44.6	20.2
1995	10.5	34.2	34.7	21.3	1.7	912.8	46.1	13.4
1996	9.6	33.8	34.1	18.4	2.1		47.1	6.6
1997	8.8	33.5	33.6	20.2	3.8		46.5	0.8
1998	7.8	36.3	35.0	19.2	3.9		46.7	△1.1
1999	7.1	36.4	35.6	19.5	2.7	412.2	47.6	△4.0
2000	8.0	36.8	36.5	23.1	2.5	623.8	48.0	0.9
2001	7.5	38.2	37.8	22.3	2.2	692.0	46.5	0.0
2002	8.0	42.2	40.9	25.1	2.5	847.5	45.3	△2.6

資料：『中国統計摘要 2003』中国統計出版社

2. 勃興期第Ⅰ期の発展メカニズム

2-1 フェーズⅠ

先富論、GDP拡大が、地方政府、企業、家計などの経済主体の活動を鼓舞、共通の拠りどころとなる。

(注)中国でも勃興期を推進するのは海外からの直接投資を含め設備投資である。日本経済の勃興期は大都市周辺での石油・鉄鋼コンビナートを中核とする工業用地の取得が太平洋ベルト地帯にまで広がり年率20～30%を超える設備投資が起これ、民間企業によって競って新規工場建設が行われた。ちょうどそれと同じように、中国では地方政府が「開発区」を設定し、競って外資企業を含め企業誘致に走った。日本において「所得倍増、高度成長」が政治言語として高度経済成長に走る企業や家計を鼓舞したように、「先富論」が地方政府にとっては、共通の拠りどころとなった。

2-2 フェーズⅡ

モノ不足経済時代の指令型計画経済から、需要の多様化に適応できる全国市場統一化、競争経済への転換によって、経済発展のエネルギーの持続発展。

(注)勃興期に入ってから改革の中心はおのずと現代に適合する企業制度の確立に移った。国営企業と計画経済の体制から多様な企業形態と社会主義市場経済への体制転換である。当然その改革は金融制度や行政の改革、国営企業を国有企業（所有に着眼）に呼称を変えその整理を進めるなど、広い範囲に及ぶ改革である。最大のポイントは従来“社会主義”下の合作の基本は“労働合作”であったが、それに加えて“資本合作”＝株式会社（集団所有のひとつの形態として）を認めたことである。1993年の共産党14期三中全会は「社会主義市場経済体制を完成するための基本方針」（「産権明晰」＝所有権、経営権、占有権などの定義化、「権責明確」＝権限と責任の明確化、「政企分離」＝行政と企業の役割を分離して計画という手段から市場という手段に委ねること。「科学的管理」の方針）を決議し、同時に「中華人民共和国公司法」（株式会社法そのもの）を制定し、内・外からの投資による経済発展の基盤を整えた。同時に、1993年の憲法改正によって、都市の土地は国家所有に、農村の土地（住宅用地、個人用耕作地、丘陵地を含む）は請負耕作農民の集団（集団経営体）の所有に、ということが決められた（憲法第10条 土地所有 第2項）。集団が土地を所有し、集団経営組織が統一的に契約の実行の管理、農地基盤施設の建設、維持など集団経済発展の全体的管理をし、個々の農家が請負経営権をもって（土地は人口や労働力によって配分）自分の土地での生産活動、経営を行い、国と集団への納税義務を果たした残余を農家の収入として自由に処分する、という“双層”経営体制が確立した。また、農家は請負経営権の経営権を分離して（使用権として）譲渡、賃借できる（土地が農業用途に使用されるかぎり）。

さらに、1999年の憲法改正では、それまで「社会主義市場経済の補完物」であった個人経営、私営企業が、「社会主義市場経済の重要な構成部分」と位置づけられた（憲法第11条 私有経済 第1項）。“放小”（中小国有企業の非国有化）政策と相まって、私有経済化、市場経済に向けての整備が一段と進んだ。

要すれば、所有権（国家と農業集団が土地所有権をもち、土地利用移転は国家の収用権による）と使用権（各経済主体間の市場取引によって移転可）に分離し、市場経済発展の

土俵づくりをし、多様な経済主体を社会主義市場経済の重要な構成員として認めることで、市場のエネルギーを高めてきた、といえる。

2-3 フェーズⅢ

豊富で安価な労働力（“無尽蔵”の「農民工」）と発展する12億人の巨大市場への期待—世界中の企業が進出する世界の工場化、巨大市場開拓に参入する世界の企業。

（注）そのメカニズムは単純化すれば次のようなものである。

①地方政府による開発区設定、②高速道路など社会資本整備、③外国企業の入居を含む企業団地、オフィス街区、住宅団地、オープンスペース、必要な公共用地など高速道路沿いを含め開発街区の区画決定、企業などへの誘致販売、④農地転用、農民の使用権の補償、というプロセスが一体的に行われる。ひと言でいえば、「中国的」農地転用をベースとした区画整理事業といえよう。「中国的」というのは、売却される土地使用権収入は、地方政府の予算外予算となり、農民に対する補償が極めて少ないことである。使用権売却額と農民補償の差益は、地方政府の社会資本整備財源、誘致企業の支援費用、関係者の利益などに分配されるようである。このような開発区の売却額と農民補償費との差益は補償費の何十倍にもなることが伝えられており、そのようなことが起こるのは開発区に関する地方政府の裁量権が大きい一方、住民利益を守る住民側の要求が民主的プロセスで反映されて強い裁量権を制御するシステムがないことである。

開発区設定の地域間競争こそ勃興期を駆動するエネルギーである。農地を線引きして開発区にし、そこに外国企業を誘致して開発区の中身を埋めていくことで、地域の所得は急増し、税収は膨らみ、不動産業者、建設業者は活況を呈する。開発区を所掌する省政府を頂点とする地方政府の長をはじめとする関係者にとって、いまや開発区の数を増やし、工場、業務施設などを誘致することこそ地域発展の決め手となっている。生産、雇用、税収の増加、都市化の進展、人口増加、地域住民の生活向上が期待され、同時に政府担当者としての評価、栄転が約束されることになる。しかも開発区には、成長産業（耐久消費財や自動車）などを競って誘致しようとする。そのため、開発区設定の地域間競争の激化が、成長見込みで誘致した耐久消費財の過剰投資を発生させたり、「農民工」（農村戸籍農業労働者の都市出稼ぎ工業労働者）を大量に生み出すことになった。この「農民工」こそ東部沿岸地域と西部内陸部の経済発展の格差を表す象徴となった。

開発区の出発点になるのが、農地の他用途への転用であり、耕作農民の「農民工」としての低賃金工業労働力化である。かつて資本主義の発展にとって、農業生産から生まれる貯蓄を工業化、都市化に振りむけていくこと、無産賃金労働者を生み出していくことを原始的蓄積過程と呼んでいたが、まさに、開発区設定競争はそれに相当する現代“中国的”原始的蓄積過程であり、賃金労働力創出の“中国的”エンクロージャー（中国では“*Sheep ate people*”ヒツジが人を食う、という）である。

3. 発展メカニズムが残した課題「農民工」

第Ⅱ期に積み残された最大の課題のひとつが「農民工」の増大、東部沿岸地域諸都市の工業、建設業などへの中・西部地域からの出稼ぎ農民の増大。低い出稼ぎ収入でも戸籍のある農村での極めて少ない現金収入を補うに必要な収入であり、中国経済の低賃金コスト構造の基礎として、

また東部沿岸地域と中・西部内陸部との格差を表す象徴的存在。

(注)「農民工」の増加について

農民工の人数については、既に1992～1993年ごろに2,000万人以上の内陸農民が東部沿岸地域に押し寄せていることが記されている〔汪海波中国社会科学院工学系経済研究所研究員「中小企業の労働、賃金、社会保険制度の改革」1995、中国経済改革の新展開日中経済学術シンポジウム報告、総合研究開発機構（NIRA）編〕。

2002年版「農村労働人口流動状況調査」（農業部）で出稼ぎ農民9,400万人、前年比470万人増、同行者2,000万人、出稼ぎ労働者収入総計5,278億元、うち家族仕送り3,274億元が報ぜられている。以下の分析、推計はこれを基礎資料としている。

ちなみに、単純に仕送り総額を出稼ぎ農民数で割ると、1人当たり出稼ぎ農民の仕送り額は3,483元である。2002年の都市家計1人当たり可処分所得は7,703元、農家1人当たり年間純収入は2,476元である。また、1993年から2002年の間に、都市と郷鎮企業で毎年新たに年平均800万人程度の就業機会がつくられているが、その量に匹敵する「農民工」が、就業人口統計に表われない都市の就業需要として主に東部沿岸諸都市に出稼ぎに出ていることになる。

4. 勃興期第Ⅱ期（2003～2010年ごろ）も持続的高度経済成長が基礎

2002年から2010年までの総労働供給増加量約7,500万人を都市就業者需要の増加で全部吸収すると前提すると、それに必要なGDP年平均成長率は約8%。（表－5参照）

表－5 就業機会と必要経済成長率

	2002（実績）	2010（予測）	説明
a. 総人口（万人）	128,453	139,963	Population Division, U.N.D.E.S.A.2003, World Population prospects 2002 Revision
b. 有業率（%）	57.4	case1 57.4 case2 58.0	有業率（有業人口／総人口）は近年若干上昇傾向
c. 就業者供給（万人）	73,740	case1 80,339 case2 81,178	a × b（case1） a × b（case2）
d. 同2002～2010年増加数（万人）		case1 6,599 case2 7,438	80,339万人－73,740万人 81,178万人－73,740万人
e. 2002～2010年都市就業需要増（万人）	（都市就業人口24,780）	7,111 6,120	8%（GDP成長率）×0.4（都市就業増加率のGDP成長弾性値） 7%（上同）×0.4（上同） （0.4は1993～2002年の実績値）

2003年GDP成長率9.1%、2004、2005年も9%台の経済成長が予想され、表－5のような極めて単純な方法による必要経済成長率の軌道をやや強めの早さで進んでいるように思われる。

なお8%経済成長が持続すると、物価、為替レートの変動にもよるが、2010年から2015年の間には、1人当たりGDPは3,000ドルに、GDP規模は世界第3位に達する可能性が高い。

5. 労働市場の潮目が変わる可能性—“Push”市場から“Pull”市場へ

勃興期第Ⅱ期が進むに従って、労働市場の潮目が変わる。農村過剰労働力が「農民工」として、出稼ぎ労働力として沿岸諸都市へ流入する圧力の強い市場から、都市労働需要が労働の質、能力を選別しながら、競争して農村部の労働力も引き抜くという質的にも量的にも労働不足気味の市場へ変化する可能性が高い（表－6参照）。

（参考）表－6 労働市場の予測試算

試算1 農民工を農村就業人員とする場合（表－5 case2 と同）

単位：万人（%）

		総就業人員	都市就業人員	農村就業人員	うち農民工
1980年	(実績)	42,361 (100.0)	10,525 (24.8)	31,836 (75.2)	
1993年		66,868 (100.0)	18,262 (27.3)	48,546 (72.7)	2,000
2002年		73,740 (100.0)	24,780 (33.6)	48,960 (66.4)	9,400
1993～2002年増加		6,932 (100.0)	6,518 (94.0)	414 (6.0)	
2010年	(予測試算)	81,178 (100.0)	32,218 (39.7)	48,960 (60.3)	※4 (余剰労働力) 10,960
2002～2010年増加		7,438 (100.0)	7,438 (100.0)	0	1,560

試算2 農民工を都市就業需要に含める場合

単位：万人（%）

		総就業人員	都市就業人員需要	農村就業人員
1980年	(実績) (推計)	42,361 (100.0)	10,525 (24.8)	31,836 (75.2)
1993年		66,868 (100.0)	※1 19,562 (29.3)	47,306 (70.7)
2002年		73,740 (100.0)	※2 30,980 (42.0)	42,760 (58.0)
1993～2002年増加		6,932 (100.0)	11,418 (164.7)	▲4,526 (▲64.7)
2010年	(予測試算)	81,178 (100.0)	※3 43,713 (53.8)	37,465 (46.1)
2002～2010年増加		7,438 (100.0)	12,733 (171.2)	▲5,295 (▲71.2)

※1 $18,262 + [2,000 (\text{農民工}) \times 8/12 (\text{1年間の出稼ぎ就業期間8か月}) \div 1,300] = 19,562$

※2 $24,780 + [9,400 (\text{農民工}) \times 8/12 (\text{1年間の出稼ぎ就業期間8か月}) \div 6,200] = 30,980$

※3 8%GDP成長率と農民工を含む都市就業需要増加率のGDP成長弾性0.55（1993～2003年の実績値）を使用して試算

※4 ① 必要農業就業者数＝耕地面積13,004万ha（2002年現在）×適正ha当たり就業人員1.5人（2002年実績2.5人）＝19,506≒20,000

② 郷鎮企業等その他農林就業者18,000とすると、10,960が余剰労働力。

このような労働市場の潮目の変化に円滑に対応するには、労働力が全国を自由に移動して就業できる社会的インフラの整備による労働市場の統一化が必要となる。例えば以下のとおりである。

- ① 国有企業単体終身生活保障、農業請負権による終身生活保障のシステムから、ポータブル（全国どこでも継続可能）な社会保険（年金、健康、労働災害、失業など）の国民皆保険社会保障システムへの転換。
- ② 需要される労働の質の高さと供給側の能力の不適合から新しい所得格差（現在の地域格差から能力による所得格差の時代へ）を極力小さくするための人的能力開発（義務教育はもちろん、高等専門教育、職業訓練など）が不可欠。
- ③ 高度経済成長の持続による都市家計の所得の成長に追いつくためには、農家では経営規模

の拡大が必要となる。表－6の試算2で使用した“適正 ha 当たり就業人員 1.5 人”は 1980 年代の適正人員であり、2010 年を超える将来の適正人員ではあり得ない(10ha あるいは 20ha に 1 人という経営規模があり得るかもしれない)。規模拡大が経営権（請負権と経営権の分離）の大量借入れで行われたり、請負権をもちながら近隣中等都市などで増える兼業機会によって世帯主が兼業を主とする農家が（都市並み所得水準の確保を求めて）増加する可能性が高まる。現行の集体土地所有、農家生産請負の双層体制で対応可能か、食糧生産確保の農業生産政策の観点からも点検が必要になる。

(注) (参考) 表－6 の試算結果についての説明

試算 1 は、農民工を農村就業人員とする政府公式就業者統計によるもので、農民工は農村就業人員の内数となっている。予測試算の方法は表－5 に示したとおりである。2010 年農民工の欄にある余剰労働力は、※ 4 に基づいて推計したものであり、2010 年の農民工に相当するものになるであろう。

試算 2 は、農民工を“都市労働力需要”として公式統計の都市就業人員の実績値に加え（※ 1、※ 2 にあるように、年間の農民工としての稼働月数を 8 か月として人員調整）、その“都市就業者人員需要”の年平均増加率と、1993 年から 2002 年の年平均成長率から、勃興期第 I 期における都市就業需要増加率の GDP 成長率弾性値を算出し、弾性値 0.55 を得た。それを用いて※ 3 の試算を行った。

試算 2 の結果をみると、2010 年には、農村における適正人員 3 万 8,000 人（これ自体が大胆な仮定であるが）と、都市就業需要人員を優先的に補充するという前提での試算による農村に残る就業人員の数がほぼ同数になる。

もちろん、試算が極めて大胆な前提と大筋をつかむための簡略化した手法によるものことから、より厳密精緻な検証が必要なことはいうまでもないが、試算 1 が 1 億人以上の余剰労働力があるという印象を与えるのに対し、試算 2 が与える印象は、明らかに労働市場の潮目の変化が来るということである。筆者は試算 2 の与える印象こそが、現実に中国経済で起こりつつある実態だと確信している。

6. QOL（生活の質）をめざした都市化の全国展開—地域の特色が輝く

6-1 人の交流の活発化

知恵と情報の価値が高くなる。

- ・ 空路、高速鉄道による、三大メガロポリス、各省都、主要都市間の日帰り交流圏化の基盤構築（EU 型発展）。特に高速鉄道による人流の大量輸送が市場経済圧力の分散化に重要。
- ・ 高速道路網の整備、鉄道ダイヤの充実、輸送サービスの安全性、定時性確保による省内主要都市間の日帰り圏域化。QOL を高める基盤。
- ・ 来るべきモータリゼーションに備えた道路網の整備により、中等都市圏域の拡大、隣接省間都市交流圏の形成、局地市場圏の拡大と周辺農村部との交流緊密化への対応。特色ある地域づくりの機会。

6-2 特色ある都市がつながる中国国土—魅力ある都市の競争

土地利用管理、都市計画を市場のエネルギーとスピードに対応させ、土地利用の高密度化を進めつつ、過密化を防ぎ、安全性を高めながら、それぞれの都市が魅力ある生活空間づくりに競う。

- ・ 土地利用全体計画は、現行の指令計画的なものから、国土全体の総合的利用に関する長期的展望を示すものに替える。そのための省をはじめ各級政府との展望作成システムを整備（土地利用の農地、建設用地、未利用地の計画指標を示すものから、農業、工業用地などの土地利用や主要プロジェクトのマスタープラン的なものとなる。詳細な検討が必要）。

また、全国各地域の土地利用概況（都市における高密度・高性能基盤、建築群、農村における集体による基盤整備、農家による耕作規模などを含む。詳細な検討が必要）、土地利用転換、土地使用権取引価格の変動について常時（少なくとも半年ごと）情報を入手し、国土の利用状況を監視する。展望で合意された方向との乖離が著しくなるおそれのある場合、当該地域の政府と改善措置が適時適切にとれるシステムも整備。

なお中国だけがもつ多彩な文化・自然遺産や、広大な国土の水、森林、表土などの自然資本の保全及び国土の自然災害に対する安全管理なども展望に当然含む。

- ・ 各都市が策定する都市計画は過密を防ぎ、都市 QOL を確保することが目標。市街化を優先すべき地域（都市施設の重点的・計画的整備、基準に適合した開発行為の許可、建築物の用途、密度の地域・地区指定）と将来の市街地の拡大に備えた調整地域（都市施設を整備しない、開発行為を許可しない）の適切な設置、計画的な市街地開発事業の推進、公害防除、防災、地域景観に配慮した開発行為の規制など。

市街地の拡大を是認しつつ、QOL 確保のための先見性の高いきめこまやかな都市計画が不可欠。

(注) 過密への対応として、ここでは詳しくふれないが、外部経済の利益と外部不経済の費用に対する負担のあり方の問題がある。例えば次のような議論である。

現在の過密の現象は、都市における経済活動相互間又は経済活動、社会生活とその“いれもの”若しくは“場”である施設との間のアンバランスによって生じており、急速に発展した民間部門に対して、公共部門の適応が必ずしも十分ではなく、都市計画が都市の成長に適応できなかったことや総額としての社会資本投資が望ましい水準に達しているとはいえないこともその原因であろう。したがって、都市計画の強力な実施と社会資本の設備充実に努める必要があるが、それとともに集積の利益を受けるもの、外部経済の利益を得るものによって、外部不経済の費用が十分、かつ合理的に負担されていない現在の大集積のメカニズム—例えば公害の原因者負担や大都市の都市計画事業に対する負担のあり方など—に思い切った検討が加えられなければ、単に公共投資の整備水準を引き上げても依然として過密問題は解消しないと思われる。①都市の成長にバランスのとれた社会資本の整備、つまり諸活動の容れ物の整備と、②大都市への大規模集積が生み出す外部経済と外部不経済が適正に負担されているか、が過密解消の鍵である。

6-3 農村と都市が富を分かち合える土地利用に向けて

市場化エネルギーの圧力は、①農地の建設用地への転用増加、②若年労働力の都市への流出

と農村労働力の高齢化、③都市勤労家計の早い所得増加との均衡化を求める農家の兼業化の加速と経営規模の飛躍的拡大(例えば経営権賃借による10～20ha規模農家の出現など)などを加速。

- ・ 農地の建設用地への転用は、①集体土地の国有地への収用、②収用後に国有地の建設用地としての使用権が市場で売却、と転用手続きが2段階に分かれており、収用時の農民への補償と使用権売却収入が不連続。これが請負権を手放す農民への低い補償額と建設用地の過大な売却差益の源泉であり、ひいては開発区ブームの誘因。

このような売却差益の一部を農民の補償費に追加支払いすることのできる制度を設けることによって、農民の転業支援を充実させ、同時に補償コストの上昇による開発区バブルの抑止を期待。

- ・ 高齢化農民が小規模農地での耕作によるだけでは、増加の早い都市勤労者の所得に均衡していくことは不可能としても、都市退役勤労者の年金生活との均衡は必要。
- ・ 農村の「双層経営」体制(集体の土地所有、農業基本施設建設・維持管理と、請負経営権をもつ個々の農民の独立的農業生産の2層になった農業生産体制)は集体による農業基盤整備や、販売、加工、補修事業の展開など兼業機会の創出、農民間における経営権の賃借や協業による規模の拡大など、経営組織体としての柔軟性を発揮することが可能な組織。農業労働力が減少し高齢化が予想されるなかで、どのように高付加価値、高生産性の農業生産を実現していくか、食糧自給計画など総合農業政策との緊密な連携が不可欠。

都市化と中国経済成長モデルの転換

周 牧之

都市化と中国経済成長モデルの転換

東京経済大学経済学部助教授 周 牧之

はじめに

二十数年にわたる急速な経済発展によって、中華人民共和国（以下、「中国」と記す）は巨大な工業生産力を有し、世界経済に大きな影響力をもつ国となった。長期にわたる高度経済成長が中国の国力と市民生活レベルを大幅に向上させたことは疑う余地もない。とはいえ、この間中国経済の高成長を支えた発展モデル上に見え隠れしていた問題点も、次第に突出してきた。

例えば、土地問題では、「開発区」¹の名の下に大規模に行われた「土地の囲い込み運動」により、全国で数万km²の農地が破壊され、数千万人にも及ぶ農民たちが土地も職も社会保障もない「三無農民」へと追い込まれた²。

都市化においては、億単位の「農民工」³と呼ばれる出稼ぎ労働者が農村と都市との間をさまい続けており、出稼ぎ労働者第一世代が都市で十数年にわたり奮闘努力の生活を続けているものの、いまだ彼らは都市住民として認められていない。

所得問題では、中国の農民と一般労働者の収入は、各々長期高速度経済成長に見合うほどには向上していない。社会の基礎を形作るこうした人々が経済成長の恩恵を十分に受けないままである。

地域格差問題では、地域間の不均衡発展はますます顕著となり、沿海メガロポリスの猛烈な発展と相反して、内陸、とりわけ大都市から遠く離れた地方は、人口流失、産業衰退の現象が日ごとに深刻さを増している。

中国はいま正に経済発展モデルを見直す時期に来ている。そのためには、経済成長の恩恵を社会の各階層、各地域へといき届かせ社会の安定を図ると同時に、中国経済成長を輸出主導型から内需主導型へと変貌させることである。

1. アンチ都市化からメガロポリスへ

今までの都市化の立ち遅れは、中国近代化において数多くの大問題をもたらしている。

1-1 都市なき重化学工業化

1949年に中華人民共和国が建国した。それから半世紀の間、中国政府は工業化に大きなエネルギーを注いできた。その第1段階は1949年から1978年までの重化学工業化時代である。戦争がいつでも起こり得る緊迫した当時の国際情勢のなかで、工業力、特に軍事力を急速に高め

¹ 開発区制度は1984年に経済技術開発区の設置から始まった。当初は工業振興を目的として設けられた。しかし、その後、農地の大規模転用メカニズムとして各地政府はこぞって、様々な名目で各種開発区を設立した。

² 中国国土資源部部長は2003年12月末、全国の国土資源局長会議で、中国全国の各種開発区が同年6,015か所を数え、計画総面積は3万5,400km²に及ぶことを明らかにした。開発区の名で行われた「土地の囲い込み運動」が、農民の利益を著しく損ね、中国13億人口の生存のより所となる耕地資源が著しく侵食された。開発区の実態と弊害について、詳しくは周牧之主編『大転折—解説都市化と中国経済発展模式 (The Transformation of Economic Development Model in China)』世界知識出版社、2005年5月を参照。

³ 農民工とは農村戸籍をもつ都市出稼ぎ労働者である。

る必要に迫られた中国は、軍事産業を中心とする重化学工業の立ち上げに全力をあげた。

この急進的な重化学工業化を進めるにあたり、中国政府はアンチ都市化政策をとってきた。これは都市人口を最小限にし、かつ戸籍制度をもって農村人口と都市人口を隔離させる政策であった。

本来、工業化は都市化を伴って発展するものであるが、中国の重化学工業化は都市化を伴わなかった。当時、都市部人口は最小限に抑えられ、農村部から都市部への人口流出は厳しく制限されていた。重化学工業化時代に設けられた戸籍制度は中国の人々を農村住民と都市住民という2つの集団に分けた。

もっともこの間の中国の重化学工業化は猛烈な勢いで進展した。1978年までにはその工業力のストックは世界第6位に達し、一介の農業国が一定の工業化を成し遂げたことを示している。問題は、政府主導の都市化なき重化学工業化が全般的にコスト高に偏っていたことに集約されるだろう。しかもこのコストは農民が払わされた。1978年当時は、工業力の整備という国家目標はそれなりに達成されたものの、それまでの資金供給源だった農村経済がもはや崩壊寸前にまで疲弊していた。鄧小平が登場して改革・開放政策に踏みきったのは、この時期であった。

1-2 農村の工業化とその功罪

重化学工業化の行き詰まりはだれもが認識していた。しかし、中国政府は当時、都市化政策に踏み込むことができなかった。なぜならば、中国社会は、既に農村住民と都市住民という2つの利益集団に分断されていたからである。

前述したとおり農村部は重化学工業化を支える役割を課せられた。そのために、中国政府は、支えられる都市と支える農村との分離を固定化する政策をとってきた。その政策は、戸籍制度、住宅制度、食糧供給制度、教育制度、医療制度、就業制度など十数の具体的な制度から成った。こうした制度の下で、農村住民は、都市への移動が制約されると同時に、その社会保障及び社会生活も都市住民よりはるかに低い水準に抑えられた。人口のごく一部を占める都市住民だけが社会主義の恩恵を受けているのに対して、人口の大半を占める農民は、移動の自由、職業選択の自由を制限され、教育や社会福祉の恩恵を十分に受ける機会のない状態に置かれていた。

農村人口が一挙に都市に殺到することをおそれるがため、中国政府が20世紀1980年代に国策として打ち出したのが、工業化の世界史のなかでも例を見ない「農村工業化」政策であった。「農村工業化」政策とは、農民集団によって起こされた郷鎮企業をコアとする工業化政策である。政策のねらいは、農民が農業から工業へと職を移しても、地元から離れない点にあった。

作れば何でも売れる深刻な物不足のなかで、郷鎮企業は、20世紀1980年代初頭から猛成長した。1995年のピーク時には2,460万社にも達し、その就業者は農村労働人口の30%に相当する1億2,600万人にも及んだ。その工業生産高、従業者数とも国有企業を超え、中国の工業生産力の半分を担うまでに発展した。

しかし市場における工業製品供給力が不足から過剰へと転じたのち、都市基盤、産業集積をもたない郷鎮企業は急速に凋落し始めた。現在、郷鎮企業は、多くの農村地帯において、ひどい環境汚染と巨額な債務を残したまま消え去っていった。

1-3 「小城镇」政策の登場

都市基盤の欠如が郷鎮企業凋落の原因であると認識し始めた中国政府は20世紀1990年代末に、中小都市、中国流でいえば「小城镇」を中心とする都市化政策を打ち出した。中国政府は、この政策をもって農村工業化路線を継続させようとした。しかし、生活基盤も産業基盤も脆弱な中小都市に過度に傾斜する「小城镇」政策は、すぐに大きな限界にぶつかった。都市発展を牽引する産業が中小都市ではなかなか育たないからである。郷鎮企業の不振は農村地帯で中小都市を形成するエンジンを失うことも意味する。結局、郷鎮企業は、長江デルタ、珠江デルタ等のメガロポリスが急速に形成されている地域で持続的な発展を遂げているのに対して、大都市から離れた地域では急速に失速している。さらに、後者の地域で成功を収めた郷鎮企業も、近年長江デルタ、珠江デルタ地域に移転し始めている。

「小城镇」政策は、郷鎮企業というエンジンを失った今や、空転している⁴。もちろん、「小城镇」政策は、郷鎮企業凋落の勢いに歯止めをかけて農村工業化路線を継続させようとする政策目標を達成できなかった。

1-4 メガロポリスの時代へ

1990年代以後、海外直接投資を中心に、産業立地の自由化が進められてきた。その結果、沿海部大都市における産業集積は急速に膨らんできた。急速な発展は、沿海部への大規模な人口移動を誘発した。農村からの出稼ぎ労働者は大量に沿海部の大都市へと押しかけ始めた。しかし中小都市に固執した中国の都市化政策は、こうした事態を直視できないままである。政策、制度の支援と対応のないまま、巨大な都市空間は長江デルタ、珠江デルタにおいて、急速に膨張している。多くの社会的、経済的な矛盾と問題も膨張する大都市から噴出している。

近年、中国においてようやく都市化政策、そして大都市、メガロポリス政策に対する認識が高まってきた。現在作成中の第11次5か年計画も都市化、そしてメガロポリス政策に積極的に対応しようとしている。

2. 人口移動への対応

現在、中国では1億4,000万人ともいわれる農民工が農村から都市に移動していることを政府が公式に認めている。この数字自体が極めて巨大である。2001年に実施された中国全土の人口センサスから、長江デルタ地域と珠江デルタ地域の都市部には大量の出稼ぎ労働者がいることが分かった。都市別に見ると、江蘇省蘇州市は116万人、上海市は360万人、広東省東莞市は500万人、深圳市は581万人の出稼ぎ労働者が滞在している。

以上の数字から見てとれるのは、改革・開放以後に推進された農村工業化政策と小城镇政策は、人口の都市への移動を有効に抑制することができなかった事実である。農村人口はいま正に大規模に都市、特に長江デルタと珠江デルタへと向かっている。

中国の問題は過去に人口移動の必然性と巨大性を正確に認識できなかったことにある。現行の制度と政策は人口移動を想定していないために、農村から都市部への人口移動の規模は二十数年にわたって拡大し続けたにもかかわらず、こうした自発的な人口移動を政策と制度上認めず、ま

⁴ 現在施行中の第10次5か年計画（2001～2005年）は「小城镇」政策を謳っているが、策定中の第11次5か年計画は都市化政策を取り入れる予定である。

た対応してこなかった。

戸籍制度上、都市在住が制度的に認められていない外来人口は、都市生活において大きな制限を受けている。出稼ぎ労働者はこれによって精神的にも経済的にも大きな犠牲を強いられている。制度上の制限によって、二十数年来の出稼ぎブームは、いまだに都市での短期出稼ぎを経て農村へ帰るパターンにとどまっておき、農村から都市へ定住する人口移動のパターンにはなっていない。二十数年前に都市へ出稼ぎに出た労働者第一世代は都市と農村との往復で消耗し、今日に至ってなお都市で定住することはできないままである。これは現行の中国発展モデルが招いた最大の悲劇である。

数多くの都市で外来人口が既に戸籍人口を超えているにもかかわらず⁵、中国で今日出されるほとんどの都市計画が、人口移動を前提として策定されたものではない。

しかし中国は、いま空前の大規模人口移動期を迎えている。その規模と速度は、欧米・日本・東南アジアの各国が経験した人口移動とは比べものにならない。

この大規模な人口移動に対応するために、中国政府は、人口移動のエネルギーがいかなる力をもってでも阻止することはできないものであることをまず認識する必要がある。

中国の21世紀における最大の挑戦は、人口移動の巨大なエネルギーをいかに中国経済発展の原動力として誘導していくのかにある。中国経済社会の行方は、これまでの極端な人口固定化社会から、人口移動を前提とする流動化社会への移行いかにかかっている。そのため中国は現在の人口移動抑制政策、制度を撤廃し、人々が地域間・産業間を移転する際、利益を確保できる社会保障システムの整備に、いち早く着手しなければならない。

3. 再分配システムの構築

現在、中国が直面する大問題のひとつは、経済発展成果の分配である。中国経済発展の恩恵は、あらゆる階層と地域にまで配分される必要がある。経済発展成果の分配問題がうまく解決できれば、中国経済はこれまでの輸出主導型から内需主導型へ転換し、長期安定発展が可能となる。もしうまく解決できなければ、社会分裂が引き起こされ中国経済は減速あるいは停止状態に追いこまれるだろう。

しかし中国には全国的な再分配システムはまだ存在しない。急成長を続ける沿海部メガロポリスと遅れた内陸部との格差が拡大するなか、再分配システムの構築は、中国の更なる安定発展にとっては極めて重要である。

再分配システムは、まず義務教育と社会保障体制の再構築から始まることが望ましい。

3-1 義務教育制度の改革

経済発展は労働生産性の向上によって成し遂げられる。農村労働者が大挙して都市へと流れ、農業より生産性の高い工業やサービス産業に参入することは社会の労働生産性向上の過程である。つまり、都市化は本来、経済発展の巨大な原動力である。この過程において労働力の質は、労働生産性の向上、経済社会の発展に密接にかかわってくる。農業国が工業国へと向かうために最も重要なのは、国民教育水準の向上である。教育は農業労働力の素質を高め、現代社会生産活動に入る前提を形づくり、人々が市民社会に向かうための鍵となる。

⁵ 例えば広東省東莞市は戸籍人口が180万人となっているのに対して外来人口は500万人を超えている。

国民の資質向上は、中国都市化過程の健全な発展を左右する。国民の資質向上の基本は義務教育にあり、職業教育、高等教育、生涯教育はみな義務教育が基礎となる。しかし、今日の中国では義務教育の責任は、地方政府が負っている。1989年の財税制改革で農村義務教育の主な支出は郷、鎮の財政が負担することになった。交付金制度のない中国では、義務教育支出はその後の郷、鎮の財政を圧迫することとなった。地方財源に頼る義務教育体制の下で、中国の地域間不均衡発展は、義務教育を支える地方財政力をも不均衡なものにし、義務教育水準の地域間格差を招いている。農村地域の義務教育水準は低く抑えられると同時に、義務教育の地方財政への圧力は、未発展地域の財政を逼迫させ、地域格差を拡大させる原因となっている。

こうした問題にかんがみ中国政府は2001年、農村義務教育の主な支出を県財政が負担することとした⁶。しかし40%以上の県が財政赤字を計上している現状にあって、同改革は上記の問題の抜本的解決には結びついていない。

中国で未発展地区の義務教育水準を確保し、財政を義務教育の逼迫から開放させるためには、中央財政を主体とする義務教育体制を確立する必要がある。

3-2 国民社会保障体制の形成

土地、大家族、村落共同体は何千年もの間、中国農村社会の生涯保障であり続けた。土地を支えとする大家族、村落民は相互に生、老、病、死を助け合って暮らしてきた。急速に進む都市化は人々を、土地、大家族、村と離別させ、血縁関係も地縁関係もない都市へと向かわせている。こうした人々には新たに生、老、病、死を保障する社会保障制度が必要となる。しかし中国ではそうした意味での社会保障制度をまだもたない。

計画経済の時代では中国の福祉は企業保障をベースとしていた。中国の福祉保障制度は現在も企業中心である。しかし企業の寿命がますます短くなり、人の寿命がますます長くなりつつあるいま、人々は生涯保障を企業に任せるわけにはいなくなった。中国では企業保障の閉鎖性が極めて強く、企業に勤めていない人々は福祉を享受できない現状にある。特に都市部で生活している億単位の出稼ぎ労働者は、企業保障から排除の対象となっている。企業保障体制のこうした閉鎖性、不公平性は、人々の企業間、職業間の流動を著しく阻害し、人口移動と産業の構造調整を妨害するものとなっている。同時に、企業を中心とする保障制度は企業自体に重い負担を強いている。

産業間、職業間、地域間の人の移動を前提とする公平かつ安定した社会保障システムの構築が、中国社会経済の健全な発展の根本である。社会保障システムは再分配システムの一環として構築される必要がある。経済成長の恩恵を受けることのできない人々を削減し続けることで中国経済成長モデルの転換が初めて可能となる。膨大な人口を網羅する公平かつ開放的な社会保障システムの構築が、21世紀の中国が直面する重大課題のひとつとなっている。

中国の21世紀の発展は、長江デルタと珠江デルタの発展が支えることになるだろう。しかしながら中国の産業経済と人口の両デルタへの傾斜は、国内の地域間発展不均衡の度合いをますます高めることになる。両デルタを最大限発展させながら、同時に地域間不均衡発展がもたらす多くの問題をどう緩和させるかが、21世紀の中国最大の挑戦となる。

⁶ 中国国務院は2002年、「基礎教育改革と発展に関する決定」を公布、農村義務教育の教職員給料の支給の責任を郷・鎮から県へと引き上げた。

日本における国土政策の変遷と地方都市の課題

今野 修平

日本における国土政策の変遷と地方都市の課題

元大阪産業大学大学院経済研究科教授 今野 修平

はしがき（問題意識）

20世紀後半、日本列島は19世紀後半以降の人口急増、近代化、都市化、工業化に見舞われた動きが更に凝縮した形で、重化学工業化を軸にした高度成長を実現した日本の歩んだ道は、1980年代以降高度成長の道を突き進み、「世界の工場」となった中華人民共和国（以下、「中国」と記す）の動向と極めて酷似しているように思える。

そのうえ近代化以前の経済構造や政治体制、更には文化や生活形態まで、歴史的、地理的条件で共通点を多々有することから、類似点を共有することは、改めて立証するまでもないところである。

こうした基礎認識のうえで、中国西部中等都市の考察を進める場合、第2次世界大戦後半世紀にわたる、日本列島での地方都市の動向と政策を概観することは、これからの中国の中等都市を考察するにあたり、有益な参考資料となるのではないと思われる。このため、日本列島における地方都市の動向と政策について、国土政策のなかでの認識と対応に絞り、概観しようとして取り上げたものである。

日本列島における地方都市の動向と政策を見ると、常に日本経済の成長と発展に大きく影響を受けて今日に至っていることが判明する。特に市場経済の発展のなかで働く集積のメカニズムが、空間的にどこにどう働くのかということに強く関係すると考えざるを得ない。したがって考察にあたっては、国民経済発展の基本的考察が十分になされていないと、考察上の限界や課題含みとなることは避けられない。

特にこの基礎条件下で考察すると、20世紀末より地球を席卷しているグローバル化の動きや、社会主義市場経済と自由主義市場経済の差異が、集積のメカニズムにどのような影響を及ぼしているのか、市場規模の違いや国土の条件の違いがどう影響するのかなど、日中の比較論展開のうえで不可欠の考察が十分になされていないままの報告とならざるを得ないことは、前もって断っておかなければならない。

しかし20世紀の市場経済発展の普遍的動向として、都市化と工業化があることは否定できない。特に都市化は、極限までの都市化がメガロポリス（巨帯都市）を世界各地に誕生させた。日本列島でも例外ではなく、東海道メガロポリスが出現し、三大都市圏が一体化して、人口と産業と資本の集積が進む一方、集積のメカニズムが十分に働かない国土空間も出て、この空間における都市は集積が鈍く、結果として都市規模は中小規模に抑制されることになり、大都市圏（Metropolitan Area）形成の対極的動向として、「地方都市」が認識されることになったといえる。したがって日中の間で、具体的には日本の地方都市と中国の西部中等都市の認識には、単純に比較考察することが可能なかどうかは、問題も残していることを断っておかなければならない。

注1. 地方都市とは

日本における地方都市とは、経済成長の結果形成された国土を「大都市圏」と「非大都市圏」に二分し、「非大都市圏」を「地方圏」として、地方圏に位置する都市を指している。このため基本的には規模や性格を意味しているものではなく、国土における立地箇所からみた分類上

の都市である。このため人口規模からすれば100万人以上（都市圏としては150万人以上）の都市も5都市あるが、多くは中規模以下の都市が多く、孤立的都市圏の核都市として小さいながら、社会・経済的機能の圏域中心都市となっている。国土の中の位置づけから、多くは経済的活力において、大都市圏に比して活力に乏しいため、都市自体の発展力も小さい都市が多い。しかし大都市圏内のような都市集積地域の都市と異なり、人口規模は小さくても圏域の独立性は強く、住宅都市、学園都市等極端な機能分化はされないで、周辺の新都市化地域と一体的となって圏域を形成しているという共通項を有する都市だといえよう。

注2. 中等都市とは

日本でも1960年以前は、都市の分類は一般に、巨大都市、大都市、中都市、小都市となっていた。これは集積の規模が、必然的に機能の集積度や経済力を表していると考えられていたからである。

しかし経済発展が急激に、かつ大規模に行われることにより、都市は激変した。特に集積のメカニズムが働いた東海道メガロポリスにおいては、出発点が集積の度合いが大きかった大都市も、小さかった小都市も激しい人口増や土地利用の変化に見舞われた。

これに対して国土利用から見た国土の動向が、過密、過疎が激しくなるにつれ、都市規模による集積力の強弱より、国民経済全体がもたらす集積のメカニズムの国土空間全体への働きの方が強く影響することが分かり、規模による分類より、国土の中での位置により分類する方が普遍的となり、大都市圏の都市か地方圏の都市かが問われることになった。

この結果、大中小の規模による都市は、大都市圏にも、地方圏にもあり、一義的には立地箇所が大都市圏か地方圏か、二義的に規模の大きさが都市発展力をつくり出していると考えられるようになったのである。

したがって地方都市イコール中等都市にはならない。しかし中国西部地域の中小規模都市を対象とするとすると、日本での地方都市が最も近い対象と考えられるといえよう。

1. 国土政策の成立と新たな国土利用の進展

1-1 戦後国土政策の確立

第二次世界大戦を敗戦で終結した日本は、国土は戦争で焦土と化し、食料と住宅の不足は民族興亡の危機的状態であった。この危機を乗り越えるため、国土政策の確立が急がれ、1946年の「復興国土計画要綱」を経て、1950年に「国土総合開発法」が策定された。

国土総合開発法は2005年全面的に改正されるまで、半世紀以上にわたり、国土政策の基幹として、復興・成長・成熟・改革の路線を歩んだ日本経済の軌跡のなかで、政策の中核として、国民生活の水準向上と国民経済の発展を国土利用面から支えてきた。

(参考) 国土総合開発法

第1章 総則

(この法律の目的)

第1条 この法律は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする。

(国土総合開発計画)

第2条 この法律において「国土総合開発計画」とは、国又は地方公共団体の施策の総合的且つ基本的な計画で、左に掲げる事項に関するものをいう。

- 一 土地、水その他の天然資源の利用に関する事項
 - 二 水害、風害その他の災害の防除に関する事項
 - 三 都市及び農村の規模及び配置の調整に関する事項
 - 四 産業の適正な立地に関する事項
 - 五 電力、運輸、通信その他の重要な公共的施設の規模及び配置並びに文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に関する事項
- 2 前項の国土総合開発計画（以下「総合開発計画」という。）は、全国総合開発計画、都府県総合開発計画、地方総合開発計画及び特定地域総合開発計画とする。
 - 3 全国総合開発計画とは、国が全国の区域について作成する総合開発計画をいう。
 - 4 都府県総合開発計画とは、都府県がその区域について作成する総合開発計画をいう。
 - 5 地方総合開発計画とは、都府県が二以上の都府県の区域についてその協議によって作成する総合開発計画をいう。
 - 6 特定地域総合開発計画とは、都府県が内閣総理大臣の指定する区域（以下「特定地域」という。）について作成する総合開発計画をいう。

1-2 国土総合開発計画の政策体系

1950年制定された国土総合開発法は、その後2005年国土形成計画法の制定までの55年間、日本の国土づくりの基本法であり、この法を中心にして政策が立案、執行されていた。

国土総合開発法では、参考として記したように、国土総合開発計画で国土づくりへ対処することになっており、行政としては体系化されていた。

縦の体系としては、全国総合開発計画を頂点にし、地方総合開発計画、都府県総合開発計画並びに特定地域総合開発計画を配して全国をカバーし、国土総合開発法の本来的目的である総合的長期的視点に立った国土及び地域の構築の基本方向を示す体系となっていた。この縦の体系が法的に明確にされていたことにより、国民の意向を背景にした全国計画と、地域住民の意向を取りまとめた地域との間の現状認識や政策目標、実現へ向けての合意と調整がなされ、経済社会の動向のなかでの位置づけや、未来像の認識等がなされていた。

それ以上に重要なことは、この体系成立から政府内で認識されていた中期計画としての経済計画との横の連携である。国土総合開発計画が国の基本政策として認知されていた理由は、市場経済下の国土づくり、地域づくりのなかで、重要な役割を果たす政府の社会資本投資について、その基本的方向は国土総合開発計画と経済計画での指示と枠内で行うという体系になっていたことである。政府の社会資本投資は、公共事業5か年計画として、金額及び建設箇所を決定するものだが、14の公共事業5か年計画策定に対し、2つの計画は基本方向の指示と投資金額の総枠決定の権限を有していたのである。社会資本整備という政府公共事業の計画立案と事業執行の権限は、それぞれ所管の事業省庁（責任者担当国務大臣）に与えられていたが、その上にこの2つの計画が君臨しているという体系になっていた。経済計画と国土総合開発計画は、それぞれ市場経済体制下での国民経済の動向に適合した政府投資額の決定と整備にあたっての規模と配置を決定する計画であり、事業省庁の5か年計画決定に対し、方向に差異がある

と認定される場合には、閣議決定に対する拒否権を有していた。公共事業の執行を通して、経済発展と国土づくりへの政府の指導力を発揮していたといえよう。

第二の重要性は、1974年に成立した国土利用計画との横の連携である。

国土利用計画は全国計画、都道府県計画、市町村計画の3層から成り、国土総合開発計画より先行して作成し、開発行為の大枠を決定することにより、自然環境保全との両立をねらったものである。この計画策定が行われることにより、土地利用の面積的把握が可能となり、かつ市町村単位での開発行為の管理体制が整うことになった。特に都道府県計画と市町村計画は、都府県総合開発計画と市町村の開発計画（法定義務はない）それぞれの調整能力を発揮することを期待されていたともいえる。

こうした体系確立の下で策定されたのが、第3次全国総合開発計画とその後の全国総合開発計画である。第2次全国総合開発までの高度成長期の国土総合開発計画とは、策定手法も異なっていたのである。

5回にわたる全国総合開発計画は、いずれも半世紀余にわたる期間の、それぞれの時期の抱えている国土問題への対応と、国土の長期的総合的視点に立った未来像追求の結果として策定され、国及び地方の政策執行を「国土の均衡ある発展」をめざして誘導したが、その中核となる全国総合開発計画の要点を取りまとめると、表-1のようにまとめられる。

表－1 全国総合開発計画（概要）の対比

	全国総合開発計画 （全総）	新全国総合開発計画 （新全総）	第3次全国総合開発 計画（三全総）	第4次全国総合開発 計画（四全総）	21世紀の国土の グランドデザイン
閣議決定	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日	平成10年3月31日
策定時の内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計（太平洋ベルト地帯構想）	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
長期構想	－	－	－	－	「21世紀の国土のグランドデザイン」 一極一軸型から多軸型国土構造へ
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年からおおむね10年間	おおむね平成12年（2000年）	平成22年から27年（2010～2015年）
基本目標	〈地域間の均衡ある発展〉 都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、地域による生産性の格差について、国民経済的視点からの総合的解決を図る。	〈豊かな環境の創造〉 基本的課題を調和しつつ、高福祉社会をめざして、人間のための豊かな環境を創造する。	〈人間居住の総合的環境の整備〉 限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備する。	〈多極分散型国土の構築〉 安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能が有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する。	〈多軸型国土構造形成の基礎づくり〉 多軸型国土構造の形成をめざす「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築く。 地域の選択と責任に基づく地域づくりの重視。
基本的課題	1 都市の過大化の防止と地域格差の是正 2 自然資源の有効利用 3 資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分	1 長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護、保存 2 開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大均衡化 3 地域特性を生かした開発整備による国土利用の再編成と効率化 4 安全、快適、文化的環境条件の整備保全	1 居住環境の総合的整備 2 国土の保全と利用 3 経済社会の新しい変化への対応	1 定住と交流による地域の活性化 2 国際化と世界都市機能の再編成 3 安全で質の高い国土環境の整備	1 自立の促進と誇りのもてる地域の創造 2 国土の安全と暮らしの安心の確保 3 恵み豊かな自然の享受と継承 4 活力ある経済社会の構築 5 世界に開かれた国土の形成
開発方式等	〈拠点開発構想〉 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反動的に開発をすすめる、地域間の均衡ある発展を実現する。	〈大規模プロジェクト構想〉 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	〈定住構想〉 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。	〈交流ネットワーク構想〉 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。	〈参加と連携〉 一多様な主体の参加と地域連携による国土づくり（4つの戦略） 1 多自然居住地域（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造 2 大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用） 3 地域連携軸（軸状に連なる地域連携のまとまり）の展開 4 広域国際交流圏（世界的な交流機能を有する圏域）の形成
投資規模	「国民所得倍増計画」における投資額に対応	昭和41年から昭和60年約130～170兆円 累積政府固定投資（昭和40年価格）	昭和51年から昭和65年約370兆円 累積政府投資（昭和50年価格）	昭和61年度から平成12年度1,000兆円程度 公、民による累積国土基盤投資（昭和55年価格）	投資総額を示さず、投資の重点化、効率化の方向を提示

資料：国土庁（監）『国土統計要覧』（平成12年度版）

1-3 高度成長と新たな国土利用の進展

1950年、復興の契機をつかんだ日本経済は、戦前・戦中に蓄積した技術力を生かし、資源輸入・製品輸出・外貨獲得の加工貿易システムを開発し、新たな工業化路線を歩むようになり、復興から成長へ、更に高度成長へと進み、経済大国への道を突き進んだ。

これにより雇用の改善と所得の向上が進み、国内市場の拡大が更なる成長を支え、高度成長は第1次石油危機の1973年まで持続した。

表-2 国民総生産の伸び

	実質国民総生産（億円）	対前年度増加率（％）
1955	481,073	
1960	734,228	12.1
1965	1,130,501	6.2
1970	1,900,762	8.3
1975	2,370,898	4.1
1980	2,925,119	2.4
1985	3,467,374	4.3
1990	4,388,035	5.3
1995	4,734,740	3.1
1999	4,880,531	0.3

資料：経済企画庁『国民経済計算年報』（1990年基準）

この間エネルギー変革に直面し、基礎エネルギーが石炭から石油へ転換したこともあって、工業地帯の再編が急速な勢いで進み、国内市場の中心といえる三大都市圏（首都圏、名古屋圏、近畿圏）至近の地は、港湾を中心に据えた新工業地帯が形成されて、東海道メガロポリス形成が進んだ。

国土利用はこれを受けて農用地・原野の減少と道路・宅地の増大傾向が進み、工業化・都市化が顕著化したが、地域的には偏在的に進む状況となった。

その原因は、工業化・都市化の進展が、集積のメカニズムに強く支配されていたためと考えられる。

表－3 国土利用の変化（単位：10,000ha）

	1965年	1997年
農用地	643	504
森林	2,516	2,512
原野	64	26
内水面	111	133
道路	82	123
宅地	85	174
住宅地	69	105
工場用地	9	17
その他	7	53
その他	270	306
計	3,771	3,778

1-4 工業化と都市化

近代化とは産業構造論的には、基盤産業が第一次産業から第二次産業に変化することを意味し、これに付随して第三次産業も拡大変質していく。この基本動向は、欧米や日本で全く共通しており、その後近代化の道を歩んだアジア各地でも共通している。

工業化は非農従事者を急増させ、居住空間や生活支援産業の集積が進んで、都市化が進展する。したがって工業化・都市化は、人類史上共通の近代の象徴ともいえる現象である。

さらに経済の拡大と生活水準の向上は、人口増加をもたらすから、都市化を人口を通してみると、集積が集積を呼ぶため、規模の大きい都市ほど集積の力が大きく働き増加する。人口集積の大きい都市ほど集積を進めて大きくなり、究極的には巨大都市が幹線交通路に沿って連担化し、メガロポリスが形成されていく動向が見える。

表－4 人口階級別都市数（2003）

人口(千人)	1000～	500～1,000	300～500	200～300	100～200	50～100	30～50
1920	2	2	2		10	25	34
1940	4	2	3	8	28	54	57
1960	6	3	12	21	71	156	272
1980	10	9	36	42	96	207	198
2000	11	10	45	38	123	222	151

これに対し工業化は原材料の多種化、新技術の導入、新製品の開発、製法専門化等もあって業種間の工程による分業化が進むが、これに伴い半製品・部品の流通拡大、関連産業の増加で工業製品の物流量が急増し、これに対し市場での競争に打ち勝つため工業立地の基本原則としての輸送費極小化が働き、結果として集積立地と基盤施設の共用化等が進む。この場合も規模が大きければ大きいほど無駄の少ない生産・流通体系を構築できるようになり、立地箇所のもつ有効性に差異が生じ、集積は更に進展する。その結果が産地を形成し、コンビナートと呼ばれる集合連結した大型生産基地の形成が進む。集積のメカニズムが働くという点では都市化と

全く同様で、その結果が地域問題・国土問題といわれる国土利用上の諸問題や国民生活上の課題を肥大化・露呈化させてくる。

1-5 東海道メガロポリスの形成

こうした高度成長を通しての積み重ねの結果、20世紀後半の日本列島の空間的変貌の第一は東海道メガロポリスの形成であった。

20世紀前半、近代化初期段階から、前近代時代の結果も踏まえ、都市と産業発の両面から近代的な地域形成の兆しを示していたが、1940年ごろには四大工業地帯、六大都市を形成し、基幹的社会資本整備の面でも他地域に先駆けて、日本の先進地域の様相を呈していた。

こうした実績のうえに、1960年代には高速鉄道、高速道路、三大湾での港湾整備が他地域より早く整備され、工業化が進展する国民経済の動向のなかで、最も有利な条件を有する地域として経済発展を先導する役割を担った。

東海道メガロポリスは、北米東岸、ライン・ルール地域に次ぐ地球上3つ目のメガロポリスといわれるが、北米大陸、ヨーロッパと比較すると元来人口密度の高い地域に形成されただけに、集積した人口数やメガロポリスを構成する1つひとつの都市規模が大きく、形成後の環境や社会問題等で厳しい一面ももっている。特に欧米との比較では、形成に要する時間が短時間であっただけに、日本固有の課題も多い。

表-5 人口から見た東海道メガロポリスの形成

～都道府県別人口の推移(1920～2000)～

(単位：千人)

	1920	1960	2000	1960/1920	2000/1960
北海道	2,359	4,773	5,675	◎ 2.02	○ 1.19
青森	756	1,383	1,497	◎ 1.83	○ 1.08
岩手	846	1,427	1,422	◎ 1.69	▲ 1.00
宮城	962	1,727	2,347	◎ 1.80	◎ 1.36
秋田	899	1,349	1,198	○ 1.50	▲ 0.89
山形	969	1,354	1,241	○ 1.40	▲ 0.92
福島	1,363	2,095	2,133	○ 1.54	○ 1.02
茨城	1,350	2,064	2,996	○ 1.53	◎ 1.45
栃木	1,046	1,548	2,003	○ 1.48	○ 1.29
群馬	1,053	1,614	2,020	○ 1.53	○ 1.25
埼玉	1,320	2,263	6,898	◎ 1.71	◎ 3.05
千葉	1,336	2,205	5,920	○ 1.65	◎ 2.68
東京	3,699	8,037	11,819	◎ 2.17	◎ 1.47
神奈川	1,323	2,919	8,477	◎ 2.21	◎ 2.90
新潟	1,776	2,473	2,477	○ 1.39	○ 1.00
富山	724	1,021	1,124	○ 1.40	○ 1.10
石川	747	966	1,177	○ 1.29	○ 1.22
福井	599	754	828	○ 1.26	○ 1.09
山梨	583	807	886	○ 1.38	○ 1.10
長野	1,563	2,021	2,204	○ 1.29	○ 1.09
岐阜	1,070	1,584	2,110	○ 1.48	○ 1.33
静岡	1,550	2,650	3,764	◎ 1.71	◎ 1.42
愛知	2,090	3,769	6,935	◎ 1.80	◎ 1.84
三重	1,069	1,486	1,859	○ 1.39	○ 1.25
滋賀	651	854	1,336	○ 1.31	◎ 1.56
京都	1,287	1,935	2,563	○ 1.50	○ 1.32
大阪	2,588	4,618	8,629	◎ 1.78	◎ 1.87
兵庫	2,302	3,621	5,537	○ 1.57	◎ 1.53
奈良	565	777	1,449	○ 1.38	◎ 1.86
和歌山	750	1,007	1,088	○ 1.34	○ 1.08
鳥取	455	614	617	○ 1.35	○ 1.00
島根	715	929	762	○ 1.30	▲ 0.82
岡山	1,218	1,670	1,958	○ 1.37	○ 1.17
広島	1,542	2,184	2,872	○ 1.42	○ 1.32
山口	1,041	1,602	1,529	○ 1.54	▲ 0.95
徳島	670	847	831	○ 1.26	▲ 0.98
香川	678	919	1,033	○ 1.36	○ 1.12
愛媛	1,047	1,501	1,509	○ 1.43	○ 1.01
高知	671	855	818	○ 1.27	▲ 0.96
福岡	2,188	4,007	4,979	◎ 1.83	○ 1.24
佐賀	674	943	883	○ 1.40	▲ 0.94
長崎	1,136	1,760	1,527	○ 1.55	▲ 0.87
熊本	1,233	1,856	1,870	○ 1.51	○ 1.01
大分	860	1,240	1,234	○ 1.44	▲ 1.00
宮崎	651	1,135	1,185	◎ 1.74	○ 1.04
鹿児島	1,416	1,963	1,783	○ 1.39	▲ 0.91
沖縄	572	883	1,334	○ 1.54	◎ 1.51
全国	55,963	93,419	126,285	1.67	1.35

◎全国平均を上回る人口増 ○人口増だが全国平均以下 ▲減少

2. 地方開発の必要性

2-1 地域間所得格差の拡大

全国の経済発展が工業化・都市化によってなされる時、経済発展に集積のメカニズムが働くことは、地域間に強弱がある結果、地域間所得格差が生じることは不可避となる。

地域間所得格差の拡大を放置することは、不公平の拡大になるから政策としては重大な課題で、格差縮小策が求められることになる。戦後の復興から成長路線を探っていた1950年代、地方では早くも今後の復興成長路線に乗り、貧困からの脱却をめざして、地域間所得格差是正のため、工業の地方展開を望む声が強かった。

しかし地方への工業基盤の分散配置は、産業立地の基本動向である集積化に反する動向であり、投資効率が悪くなることは避けられない。地域間所得格差の是正は、政策としては不可避の重大課題だが、資本の論理で動く産業の立地は、政策の思惑のように動かない。特に経済規模が小さく、後発として経済発展を図るには、限られた資本投資を集中的に投資する必要すらあり、工業化による豊かさの探求は、基本的な論争課題であり、政策としては重い決断を有する課題でもあった。

1960年の国民所得倍増計画（経済計画）の国土への展開を求められた全国総合開発計画は、こうした重い十字架を背負って策定にかかったが、政策としての工業の地方展開による地域間所得格差の是正を取り上げざるを得なくなった。当時の地域格差を1人当たり県民所得で比較すると、最高の東京と最低の沖縄ではほぼ3対1であり、初の全国総合開発計画は成長路線に乗って地方振興という、資本主義体制化での恒久的課題と取り組むことになったのである。

これにより戦後混乱期、当面の課題としての食料と住宅の確保への対応模索から、政策目標を新たにした出発があったとあってよいであろう。

表-6 1人当たり県民所得

(単位：千円/人)

	1965 年度	1975 年度	1990 年度	1995 年度	1998 年度	1999 年度	2000 年度	2001 年度	所得水準 (全国=100)					
									1990 年度	1995 年度	1998 年度	1999 年度	2000 年度	2001 年度
北海道	231	1,013	2,403	2,881	2,872	2,812	2,815	2,782	82.4	92.5	92.7	92.2	91.3	93.6
青森	181	851	2,253	2,452	2,387	2,387	2,448	2,359	77.3	78.7	77.1	78.3	79.4	79.4
岩手	176	849	2,191	2,568	2,594	2,611	2,627	2,460	75.1	82.4	83.8	85.6	85.2	82.8
宮城	216	1,020	2,428	2,696	2,701	2,678	2,670	2,589	83.3	86.5	87.2	87.8	86.6	87.2
秋田	208	949	2,185	2,369	2,453	2,422	2,436	2,402	74.9	76.1	79.2	79.4	79.0	80.9
山形	196	934	2,302	2,588	2,625	2,596	2,623	2,446	78.9	83.1	84.7	85.1	85.1	82.3
福島	188	927	2,413	2,720	2,862	2,773	2,858	2,748	82.7	87.9	92.4	90.9	92.7	92.5
茨城	204	1,014	2,932	3,092	3,075	3,066	3,004	2,951	100.5	99.3	99.3	100.6	97.4	99.3
栃木	224	1,002	2,853	3,188	3,236	3,158	3,261	3,135	97.8	102.3	104.5	103.5	105.8	105.5
群馬	239	994	2,746	3,049	3,068	3,011	3,009	2,914	94.2	97.9	99.7	98.7	97.6	98.1
埼玉	271	1,085	2,989	3,295	3,069	2,947	2,983	2,826	102.5	105.8	99.1	96.6	96.8	95.1
千葉	243	1,090	3,114	3,351	3,284	3,249	3,261	3,143	106.8	107.6	106.0	106.6	105.8	105.8
東京	422	1,629	4,162	4,171	4,300	4,381	4,401	4,219	142.7	133.9	138.8	143.7	142.7	142.0
神奈川	328	1,241	3,187	3,346	3,198	3,109	3,164	3,051	109.3	107.4	103.2	101.9	102.6	102.7
新潟	217	1,011	2,511	2,847	2,949	2,846	2,846	2,759	86.1	91.4	95.2	93.3	92.3	92.9
富山	243	1,059	3,117	3,209	3,141	3,044	3,057	2,916	106.9	103.0	101.4	99.8	99.1	98.2
石川	233	1,065	2,858	3,042	3,076	3,047	3,061	2,950	98.0	97.7	99.9	99.9	99.9	99.3
福井	215	1,007	2,645	2,900	2,963	2,886	2,967	2,903	90.7	93.1	95.7	94.6	96.2	97.7
山梨	207	940	2,745	2,865	2,770	2,809	2,863	2,635	94.1	92.0	89.4	92.1	92.9	88.7
長野	224	1,011	2,702	2,899	2,926	2,952	3,025	2,824	92.6	93.1	94.5	96.8	98.1	95.1
岐阜	241	1,002	2,768	2,941	2,987	2,920	2,943	2,809	94.9	94.4	96.4	95.8	95.5	94.6
静岡	257	1,065	2,979	3,221	3,287	3,165	3,321	3,149	102.1	103.4	106.1	103.8	107.7	106.0
愛知	299	1,182	3,461	3,604	3,609	3,531	3,536	3,481	118.7	115.7	116.5	115.8	114.7	117.2
三重	229	1,036	2,694	2,999	2,986	2,914	2,968	2,853	92.4	96.3	96.4	95.5	96.3	96.0
滋賀	237	1,114	3,108	3,365	3,308	3,228	3,364	3,156	106.6	108.0	106.8	105.9	109.1	106.2
京都	292	1,145	2,767	3,008	2,933	2,847	2,946	2,768	94.9	96.6	94.7	93.3	95.6	93.2
大阪	377	1,306	3,485	3,478	3,272	3,215	3,241	3,096	119.5	111.6	105.6	105.4	105.1	104.2
兵庫	293	1,149	2,680	2,997	2,883	2,779	2,814	2,657	91.9	96.2	93.1	91.1	91.3	89.5
奈良	232	1,011	2,776	2,899	2,929	2,844	2,863	2,703	95.5	93.1	94.5	93.3	92.9	91.0
和歌山	235	897	2,234	2,394	2,427	2,426	2,460	2,396	76.6	76.8	78.3	79.5	79.8	80.7
鳥取	189	947	2,433	2,625	2,576	2,578	2,623	2,524	83.4	84.3	83.2	84.5	85.1	85.0
島根	176	867	2,223	2,447	2,531	2,487	2,542	2,478	76.2	78.6	81.7	81.5	82.4	83.4
岡山	235	1,075	2,735	2,898	2,888	2,845	2,747	2,791	93.8	93.0	93.2	93.3	89.1	93.9
広島	275	1,204	2,918	2,984	2,978	2,935	2,967	2,904	100.0	95.8	96.1	96.2	96.2	97.8
山口	242	1,027	2,607	2,832	2,822	2,789	2,826	2,801	89.4	90.9	91.1	91.5	91.7	94.3
徳島	207	937	2,471	2,722	2,772	2,694	2,703	2,659	84.7	87.4	89.5	88.3	87.7	89.5
香川	221	992	2,477	2,780	2,889	2,752	2,774	2,746	84.9	89.3	93.3	90.3	90.0	92.4
愛媛	215	986	2,241	2,562	2,526	2,423	2,505	2,466	76.8	82.3	81.5	79.4	81.3	83.0
高知	216	873	2,110	2,429	2,416	2,322	2,376	2,318	72.4	78.0	78.0	76.2	77.1	78.0
福岡	243	1,120	2,540	2,661	2,672	2,603	2,625	2,529	87.1	85.4	86.3	85.4	85.1	85.1
佐賀	209	934	2,225	2,525	2,565	2,583	2,557	2,453	76.3	81.1	82.8	84.7	82.9	82.6
長崎	192	862	2,099	2,388	2,410	2,378	2,406	2,336	72.0	76.7	77.8	78.0	78.0	78.6
熊本	180	926	2,243	2,455	2,494	2,487	2,598	2,522	76.9	78.8	80.5	81.6	84.3	84.9
大分	186	882	2,387	2,664	2,749	2,698	2,793	2,637	81.9	85.5	88.8	88.5	90.6	88.8
宮崎	183	849	2,146	2,421	2,565	2,573	2,565	2,440	73.6	77.7	82.8	84.4	83.2	82.1
鹿児島	153	808	2,064	2,240	2,295	2,280	2,331	2,285	70.8	71.9	74.1	74.8	75.6	76.9
沖縄	141	812	1,887	2,041	2,125	2,108	2,101	2,057	64.7	65.5	68.6	69.1	68.1	69.3
全国	257	1,124	2,916	3,115	3,098	3,050	3,083	2,971	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

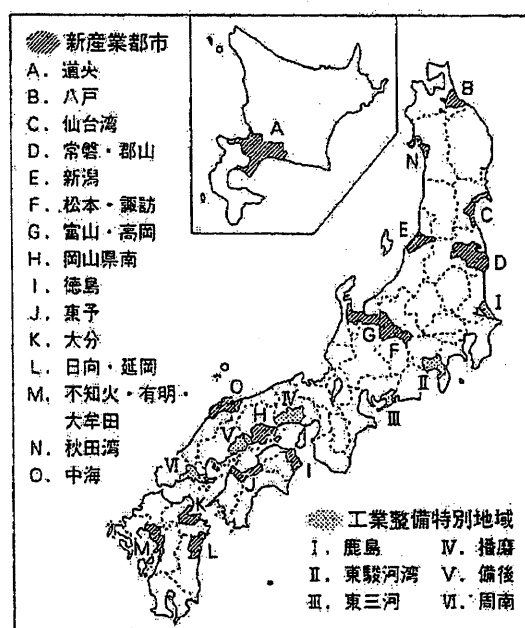
2-2 工業化の進展と基盤整備の課題

加工貿易路線の国民的認識の下、工業化の地方展開を促進し、大都市での過大化防止と併せて地域格差の縮小をめざして所得倍増を図ろうという計画が策定されるなかで、工業化の基幹としては、基礎的素材としての鉄鋼生産の重要性が、川上産業強化論として議論を集めた。

しかし鉄鉱石も石炭も海外に依存しなければならない我が国では、いやおうなくその基盤整備は港湾整備の進捗に期待する以外に方法はなく、地方での臨海型鉄鋼生産基地の建設可能性が検討されたのである。

特にそれまでの国土計画が、四大工業地帯、六大都市を中心に進展していたことも考えて、開発余地を残す開発地域を、北海道・東北・北陸・中四国・九州とし、ここに新しい鉄鋼生産基地を配置し得る適地を、港湾、工業用地、工業用水、都市、陸上交通から検討、適地選定を進めた。これにより「新産業都市」を建設、これを拠点にして地域開発を進めて地域間所得格差の是正を図ろうとしたものである。

さらに、6か所の「工業整備特別地域」を大都市圏周辺に整備し、四大工業地帯の分散を図ることにした。



図一 新産業都市と工業整備特別地域

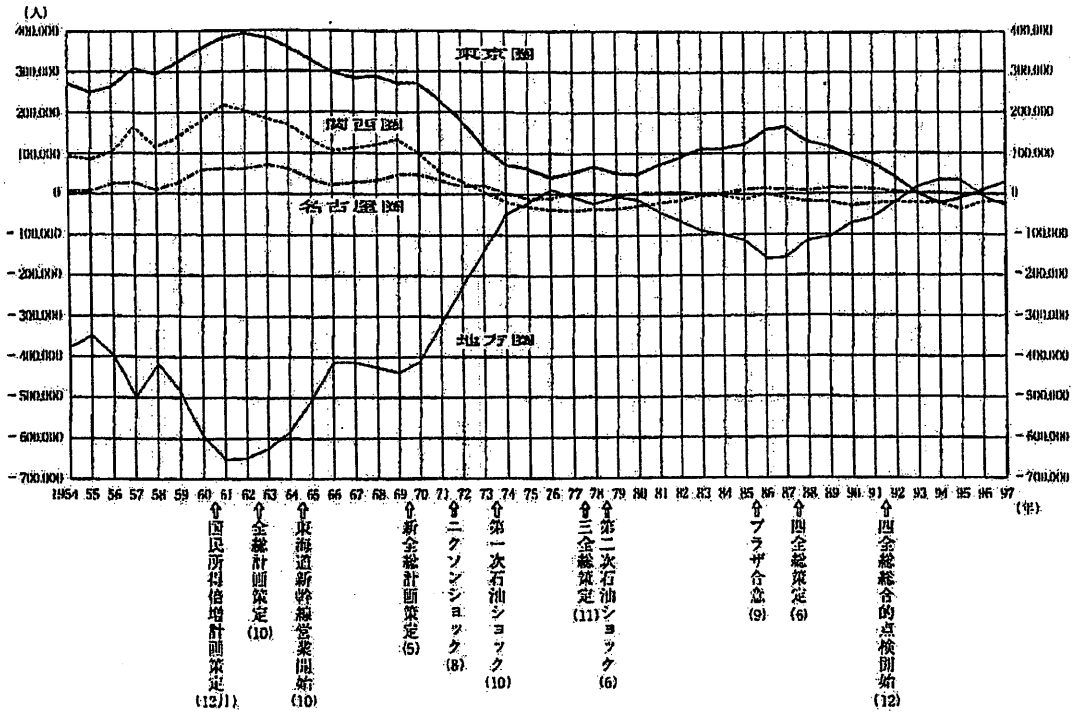
2-3 国土利用の政策的認識

四大工業地帯以外での地域において、工業の展開が思うように進まなかった原因は、基幹的
社会資本整備の立ち遅れが強く認識された。このため社会資本整備に全力が投入されるよ
うになるが、1950年代後半以降、経済発展が本格化するのに対応して、人口の農業から工業及び第
三次産業への移動が激しくなり、大都市への人口集中が激しくなった。

この結果、大都市郊外は基盤整備の立ち遅れ、無秩序開発の進展が進み、農地の宅地化、工
場用地化が進んだ。過大化防止をねらって計画が検討された緑地整備は破綻し、大都市圏交通
は混雑の解消が進まず、水不足、河川汚濁、大気汚染等も進展して大都市問題が強く認識され
る事態が進んだ。過密地域から開発地域への移転等国土利用の再編が認識されるようになる。

このためこの時期、東海道メガロポリスの集積は急激に進み、港湾での滞船現象や国鉄東海

道本線の容量限界論等が出て、経済発展の隘路打開が論じられるなか、エネルギー変革の波が襲った。



(注) 総務庁「住民基本台帳人口移動報告年報」をもとに国土庁作成
国土庁計画・調整局 国土をめぐる最近の諸情勢 (1999) より引用

図一 地域別転入超過数の推移

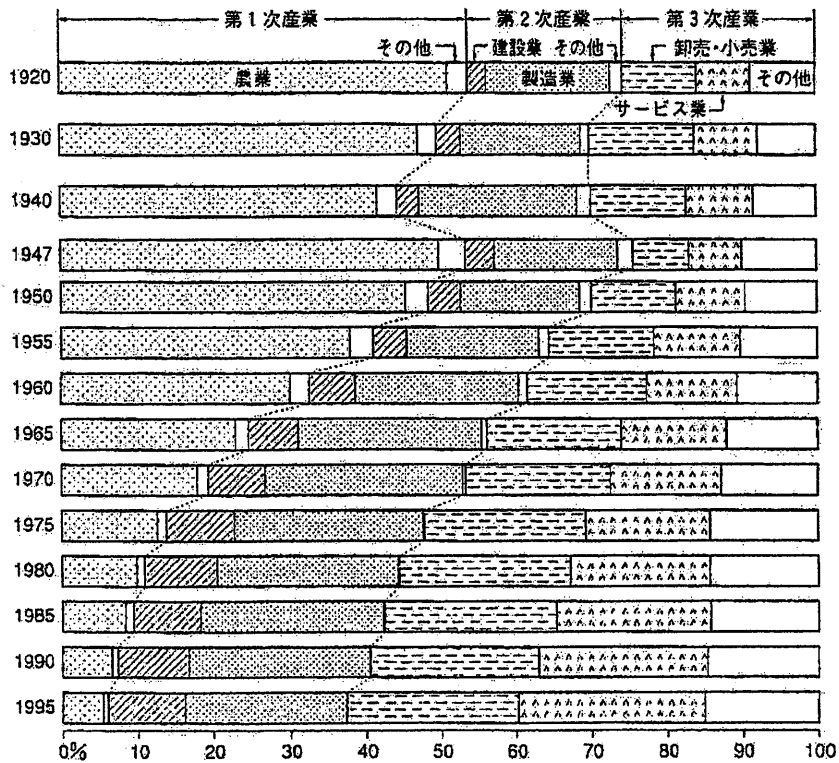


表2-22より作成。1947年調査は臨時国勢調査。第3次産業のその他には、産業分類不能分を含む。

図一 3 国勢調査による産業別就業者の割合

2-4 地方開発の着手

「新産業都市建設計画」が本格化するとともに日本列島を襲った大変革は、エネルギー変革による廉価な石油の登場で、石油精製基地の新增設と石油化学の新登場、そして石油を核とする臨海コンビナートの出現であった。

この新しい需要に対応できる工業基地は造成されていないため、とりあえず旧軍用地跡地や塩田跡地等が転用され、大型タンカーの碇泊水面と結んで石油工業基地が形成されたが、その後は海其自然条件から三大湾（東京湾・伊勢湾・大阪湾）・瀬戸内海に出現した。

この動向は地方展開をねらった政策と異なり、工業集積地域に近接して形成されていったことになる。工業立地の視点から、三大湾・瀬戸内海が港湾利用上いかに優れた資質を有していたかを物語るもので、鉱物資源には恵まれない国土だが、港湾利用に恵まれた国土が、経済発展に大きく寄与したことを物語っている。

新しい工業基地形成に基盤として必要な港湾整備は、三大湾・瀬戸内海では安全で低廉なコストで港湾整備が進め得る資質を有していただけに三大湾、瀬戸内海で進められ、これが結果として東海道メガロポリス形成に大きく寄与したと考えられる。しかし掘込港湾造成としゅんせつ埋立工事の大型化という新しい技術開発をもった港湾建設事業は、従来港湾整備不能といわれた内海内湾不在地域での港湾建設を可能にし、工業基地建設の地方展開を可能にして脱四大工業地帯にも大きく寄与したともいえる。

しかし概成化したあとの計画の進捗度をみると、市場条件の影響を受けていることがうかがえ、大都市圏に比較的近い地点や基幹的社会資本整備が進んだ地域での企業進出が好成績を収めている。

なお「新産業都市建設計画」は松本・諏訪地区を除きすべて臨海の拠点であり、1980年以降は高度技術型工業化による半導体、IC等の製造業が高速道路整備に引きずられて地方に工場進出する傾向を強めるが、これと結んで流通拠点や流通加工基地化するところも多く、工業化の遅れた地域での拠点化の機能をそれなりに果たしたといえるのではないか。

2-5 拠点開発構想～新産業都市の建設の意義

拠点開発構想は日本が本格的工業国家へと変わる歴史上の大転換期に、全国土を対象にした初の国土計画であった。

しかもこの計画は先進国型経済を国土に展開する具体的方策として新都市開発を全国に配置して、それまでの前近代型経済社会に根を張る地方都市を、構造も機能も異なる新時代に適応した新都市を構築し、これを拠点に周辺まで含めた圏域整備を通し、全国土を改造しようとする画期的なものであった。新産業都市建設計画の、新産業と都市の双方に日本初の発想としての国土計画の意義が込められている。

発想のうえで類似した政策としては、イタリア半島南部開発があるが、基盤産業を工業に置いたという点では、正に世界初の政策でもあった。しかも歴史的発展過程のうえでも、現経済体制のなかでも、真正面から光が当たる場所のない地域を取り上げ、その浮揚を企画して全国土の発展を進めるという政策として取りまとめた点が、他に類例のない特徴的なところである。工業化を戦略手段とする開発をめざさねばならない近代では、立地条件に強く働く集積のメカニズムを避けては考えられない。国土という空間を対象とするという前提がある限り、集積のメカニズムが十分に働く光の当たる地域と、十分に働かない光の当たらない地域に分かれ

ることの上に政策が立案されなければ意味がない。中国西部中等都市開発の課題で、西部のもつ意味と、中等都市の置かれている条件が、拠点開発構想と本質的課題で共通のものがあるとするれば、新産業都市建設計画は、世界のなかで最も参考になる先進事例で、問題の把握、検討された課題解消策、実績、評価どれをとっても意義深いものではないか。

都市開発が国土計画の表面に出てきた政策は、国土の政治的統治方策として考えられた以外には、歴史の上でなかったのではないか。経済発展の戦略手段として取り上げられた政策であることを考えると、腰を据えて検討をする価値のある政策だといえよう。

3. 国土の均衡ある発展と大規模開発構想

3-1 大規模開発における生活圏整備

拠点開発構想に基づく新産業都市建設計画が本格的に着手された直後、世界は石炭から石油へと基礎エネルギーの歴史的な大転換に直面した。この変革は火を発見した石器時代の変革、薪炭から石炭へと転換した近代革命に次ぐ、人類史上3度目の大転換で、経済社会のすべてのシステムを変えねばならない変革であった。以後経済社会は大規模化によるスケールメリットの追求が具現化し、生産・流通・消費のすべての面での大規模化が進展する。当然のことながら「新産業都市建設計画」も計画変更を余儀なくされ、すべてが十分に対応できたわけではないが、建設途中での変更を進めた。

日本列島の国土づくりで、この時期大きな影響を与えたのは、機を一にして東海道を縦貫する高速鉄道、高速道路の完成をみて、日本列島の時間距離的国土像が一変したことである。この衝撃は130年前、それまでの時速4kmの交通に支えられていた社会に、突然出現した時速40kmの鉄道に匹敵する衝撃で、新時代に即応した社会資本の必要性を認識させた。

同時に国民生活のなかにこの高速交通が定着すると、経済発展の成果と相まって、集積のメカニズムはより強く働き、政策の意図とは逆に東海道メガロポリスの人口産業の集積が進んだように見受けられる。

過密・過疎問題がより厳しくなり、政策としての対応を求めるようになった。

この結果、末端日常生活の確保が課題となり、国土空間と国民生活を結ぶ空間構造としての多層の生活圏の秩序ある整備が課題として認識されるようになった。都市中心地理論への接近でもあったし、交通手段の多種多様化に応じた国土構造への思考でもあった。全国都市の階層区分とその配置や、結節地域型国土空間の把握等、政策立案への新たな挑戦でもあった。

石油時代到来による国土の改変は、以上のように国土の内部構造の変化を踏まえた新しい検討課題との取り組みでもあり、技術開発の新たな応用でもあった。

3-2 過密と過疎

生産・流通規模の拡大、集積のメカニズムのより強い効果、エネルギー変更や交通の革命的な高速化等をもたらす累積効果は、多面的に変革していく第二次産業、第三次産業と、第一次産業との産業間生産性や所得格差を生み、産業間での大規模な人口移動が起きた。それが農村部から都市部へ、更にはメガロポリスへの集中という民族大移動である。

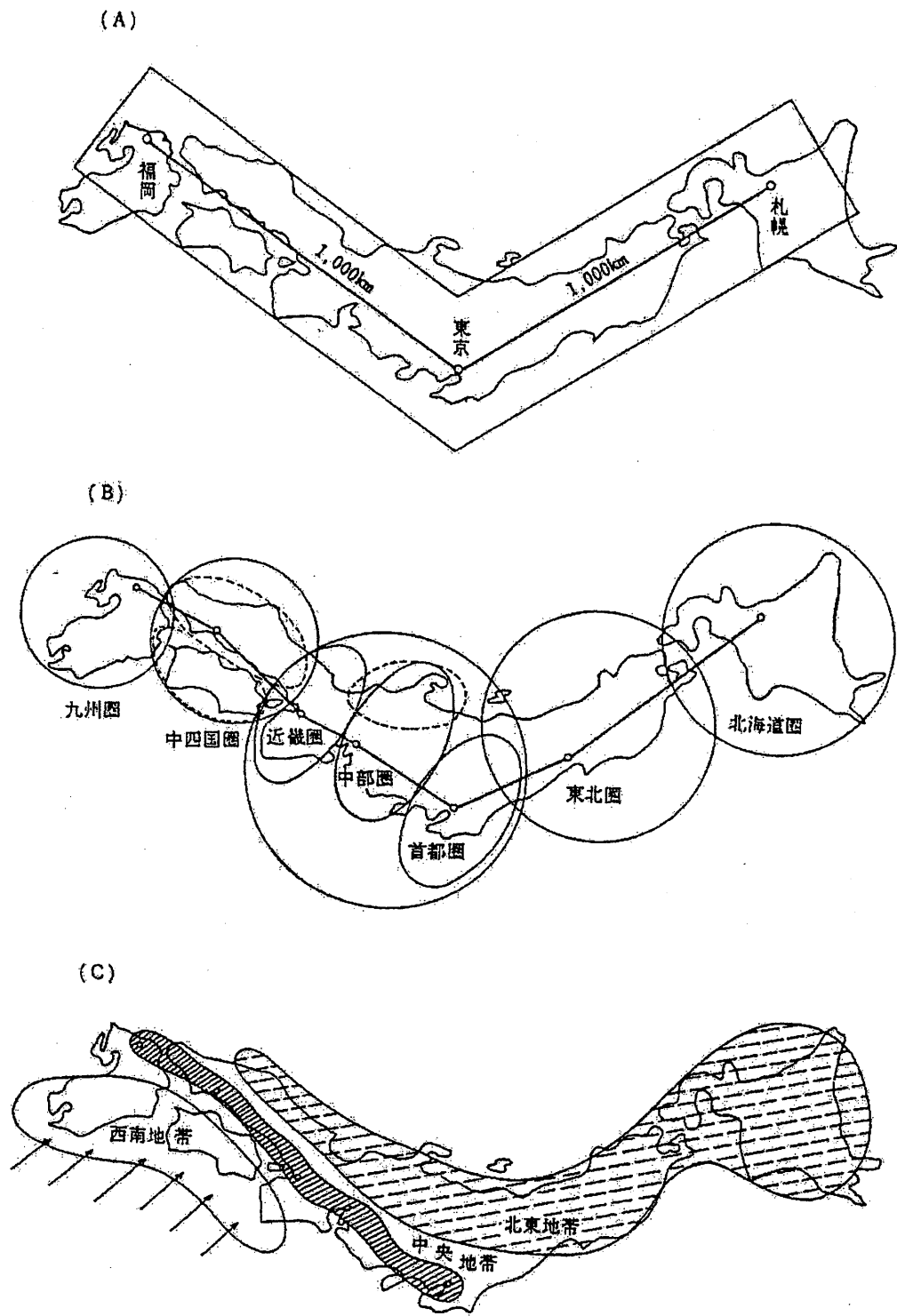
この結果慢性的に人口減少が続く農山村や小都市と、人口増加に悩む大都市圏に二分した現象が生じた。特に石油への転換により需要急減を招いた石炭産地と、同じく需要急減した薪炭産地の山村部での人口急減は、社会的機能の喪失もあって、生活の基盤が脅かされて、過疎と

して認識されるようになった。

これと対極的に過大都市では、生活環境の改善が遅々としている地区も拡大し、過密との認識がもたれるようになり、過密と過疎の解消が国土政策として強く求められるようになった。地域間所得格差解消問題の新たな展開ともいえる。

この結果、国土は集積のメカニズムが働く中央地帯を挟んで過疎に悩む、北東地帯、西南地帯の、三地域構造になっているとの認識が定着して、新しい計画の対象として考えることになった。

計画の対象として考える北東地帯・西南地帯は、国内市場として大きな集積を誇る中央地帯から遠隔の地にあり、この経済距離克服が最大の課題と考えた。遠隔なるがゆえに不利に働く経済距離克服には、これを上回る規模拡大による生産コスト削減であてるとの考え方から、工業、畜産業の大規模化を図る政策としたため、遠隔地大規模開発構想とも呼ばれ、これにより過密・過疎に対応しつつ、国土の均衡発展を図ろうとしたものである。こうした構想を支えるため、国土の骨格となる幹線交通の整備を急ぐこととし、高速鉄道、高速道路の建設促進を図り、遠隔地産業基地の市場接近を図ることを柱とした。



経済企画庁：第二次全国総合開発計画より引用

図一四 第二次全国総合開発計画における国土構造の認識

3-3 生活圏の構築と地方都市の位置づけ

高度成長により国民経済の拡大と国民生活水準の向上がもたらされたが、一方で都市化工業化が進展し、国土は地方圏から大都市圏への大量の人口移動が起きて再編への動きが激しくなり、大都市圏では流入人口増による新たな生活圏構築が、地方圏では人口流出と自動車利用の普及による生活圏の再編が課題となった。

過疎・過密の問題への対応の根底は、生活圏の充実と強化であり、これにより地域格差の是正を図り、結果として全国土の開発を促進する問題との取り組みが始まった。

その結果、国民生活を支える生活圏は、日常生活圏、広域生活圏、高次圏の3層より成り、それぞれの機能供給の根拠地として、中心地としての役割を地方都市が担うべきであるとの政策思考となっていた。この機能は国民1人ひとりの生活にとっては、最も身近な生活領域であり、それを全国土に浸透させるため、都市の規模と配置を進めていく政策として、地方都市が政策対象となったことを意味している。国民1人ひとりと、国土政策を結ぶ要の位置に、地方都市を据えたことになる。

振り返れば1950年前後、計画としては決定されなかったものの、国家国民生活の危機に直面して検討された「復興国土計画要綱」等で、地方都市はそれなりの期待をもって論じられた。しかしこの背景には、戦災で大都市が壊滅状態となっており、これに比し地方都市は食料や住宅の確保が比較的容易であったためという事情もあったと考えられる。

次いで国民経済の本格的工業化の過程のなかで、新産業の配置の対象として取り上げられ、地方振興の拠点としての期待を担わされた。

これに対し生活圏の中心都市としての役割から計画に登場したのは大きな変化であったといえる。また一全総で新産業都市として、地方都市の拠点都市化への戦略が示されたが、この戦略に乗れる都市は数が限定されることもあり、地方都市全体への普遍的政策が打ち出されたのは意義深かったといえる。

しかしながら、生活圏の中心都市の位置も、その後の国民生活の変化、交通ネットワークの変貌、所得水準の向上等により、生活圏自体が進むことから、再編の動きのなかで都市間競争や街づくりを進めて、経済発展への対応を求められるようになってくる。

こうした経緯を経て、国土の均衡ある発展を図るという目的達成に向けて、多層化した生活圏整備を取り上げ、その中心都市を圏域中心都市として位置づけることにより、地方都市の国土総合開発計画での位置づけが明確化した。

3-4 基幹的社会資本整備と地方都市

高速鉄道・高速道路等基幹的社会資本整備が進展しだすと、地方都市は圏域中心都市の位置を確保するため、新しい基幹的社会資本ネットワーク上での結節機能確保が、長期的戦略として必要との判断から、新幹線駅、高速道路ICを求めるようになる。駅・ICの有無は、全国の市場への接近性や圏域での中心性確保のうえで大きな条件となるが、この条件の差が集積のメカニズムの働きの強弱を決める大きな力となるからである。

基幹的社会資本整備の進展は、ネットワーク形成の早遅が地域の命運を大きく左右することになってくるだけに、各地でこの整備が強く要請される一方、整備が進んだ地域の集積が加速化し、地方都市の盛衰に大きく影響してくるようになることは、当初から予測されていたともいえ、新しい時代の到来の予告ともなったといえる。

4. 環境問題の生起と定住圏整備

4-1 石油危機と環境問題

低廉な原油価格の上に重化学工業化を軸にした高度成長を続けていた日本経済に、転機到来を感知させたのは、1970年各地で社会問題となった公害問題の生起であった。

次いで1973年秋、世界を震撼させたのは、第一次石油危機の到来で、エネルギー資源をもたない日本列島は、石油の供給制限、石油価格の高騰に見舞われた。世界経済が突然危機的状況に立たされるなかで、日本は工業製品の生産コスト上昇による競争力低下と石油の供給制限による物資不足を招き、国民生活は混乱した。

この結果経済成長力は低下し、産業構造は大変革を起こした。さらに引き続き外国為替の変動相場制への移行、第二次石油危機の到来等で混乱が続いた。

これを受けて環境問題の認識の高まり、工場の新増設の急減、人口の大都市集中から地方定住への変化、低成長への移行等経済環境は激変し、大規模開発構想は見直しを迫られた。

大都市抑制・地方振興を軸に、国土の均衡ある発展をめざしていた国土政策からすれば、地方での人口流出現象や大都市圏での人口集積の低下は、「地方時代の到来」と映り、高度成長から「人間居住の総合的環境整備」へと、政策目標の転換を求められ、第三次全国総合開発計画（三全総）の策定（1977年）となった。

ここでは自然環境、生産環境、生活環境の調和ある整備を、全国200～300の定住圏整備で対応するとして、定住構想が打ち出された。

4-2 定住圏と圏域中心都市（地方都市）

地方都市は再び政策変化に伴う新しい角度から脚光を浴び、圏域中心都市と位置づけられた。これを受けて国土庁地方都市問題懇談会では、地方都市を本来もつべき機能と規模に注目し、以下のように類型化した。

表一七 地方都市の類型

名称	規模と性格	都市名（例）
地方中枢都市	人口およそ100万以上 広域中心	札幌・仙台・広島・福岡
地方中核都市	30万以上 府県中心	県庁所在都市
地方中心都市	10万以上	広域生活圏中心都市
地方中小都市	10万以下	日常生活圏中心・副中心

このほかに工業都市等中心性は弱いが特定産業を基盤とする都市がある。

資料：国土庁「地方都市問題懇談会報告」

これによりそれぞれの圏域整備が、全体的に行われることにより、国土全体の整備が進み、国民生活は都市・農村の一体整備の下、多層化する都市サービスを楽しむことができる国土とする、とした政策であった。これはどこに居住していても、都市から供給される社会的サービスを楽しむ一方で、雇用・経済活動・自然環境等を都市と農村の一体的圏域整備で対応し、安定的な経済発展と総合的環境整備の国土構築を通し、国土の均衡ある利用を図るとしたものといえよう。

4-3 メガロポリス化のなかの地方都市

大都市への人口流入が抑制され、地方の人口減少が止まった「地方の時代」は長くは続かず1980年代になると再び地方からの人口流出が大きくなった。この動向はかつての工業化に支えられた大都市圏の人口集中から、国民経済の脱工業化への動きも反映し、第三次産業が雇用を増大させ、情報化時代の到来・知価革命といわれ、地方定住の夢は破れて東海道メガロポリスへの集積が進みだし、基本政策としての国土総合開発計画は改定の動きが出てきた。

この動きのなかで、地方都市は、地方中枢都市への集積が進みだすとともに地方中心都市の長期的衰退化現象も進んだ。

またこの間、地方のモータリゼーションが進展し、公共交通ネットワークの弱さを補完するようになり、生活圏域の拡大が進んだ。

この結果、地方圏では規模の大きい都市への集積が進むとともに、メガロポリスでは関西経済の地盤沈下が指摘されるようになり、新しい国土問題の兆しが出始めた。

4-4 定住構想の破綻と地方都市

以上の動向から東京一極集中が案じられるようになり、定住構想は理念はともかく、具体的施策は十分展開されることなく、東京一極集中への対応策が求められる動きになった。

環境問題と石油危機の生起は、工業化が抑制されただけでなく、政府の公共投資も厳しくなり、地方圏の方向が不明瞭化してきた。このなかで地方の個性を生かした地域開発の道が探られていったが、定住圏整備は自らの地域を自らが考えるという基本を地方に定着させる功績は認めるものの、地方都市に特化した固有の施策や財政処置は打ち立てられなかったといえる。こうした政策不在を招いた大きな要因は、地方自治が確立していない点にあったのではないかと考えている。地方自治体が、国との役割分担が明確でない一方で、財政基盤や政策執行上の権限が極端に弱いことが、圏域整備による国土整備の方法論的限界があるようにも考えられる。

この結果地方都市の位置づけは、圏域中心都市として明確になったが、施策執行体制が国及び地方自治体双方で確立しなかったのではないかと。残された課題といえよう。

5. 安定成長とグローバリゼーションのなかの地方都市

5-1 グローバリゼーションの進展

1980年代に入ると1950年体制ともいえる第2次世界大戦後の東西対立の体制が崩壊し、日本列島もこれにより大きく揺れ動いた。

東西冷静の解消、ソビエト連邦の崩壊と資本主義体制化、中国の社会主義市場経済への体制変化、世界的な市場開放の進展、新興工業経済地域(NIES)・東南アジア諸国連合(ASEAN)・中国の台頭と、世界地図は大きく塗り替えられた。

この動きのなかで日本列島も激震に次ぐ激震となるがこの動きの前段として、東京一極集中が起き、さらにバブル経済と平成大不況が続いて、国土政策も四全総・国土のグランドデザインと対応に追われた。

世界経済・地球社会の動向の全体像が明らかになるまで、それなりの時間を要したが、問題の発端は工業化時代の高度成長期には、人口の社会的流動が地方圏から三大都市圏へと流れたのに対し、石油危機、産業構造の変革から立ち直り、再び地方圏での人口流出が起きると、三

大都市圏が同じ動向を示すことなく、東京圏のみが人口集積を起こしていることが判明、社会的に危機感をもって受け止められた。しかしその背景がグローバリゼーションと深く関係している全貌が分かったのは、20世紀も最後になってからで、国土総合開発計画で対応することは大きな苦慮が伴い、社会的期待も小さくなり、国土政策の変革が構造改革のひとつとして取り上げられていったのである。

三全総の定住構想の成果と評価を踏み台とし、四全総では東京一極集中の対応を多極分散型国土形成で行うとして、基本法の制定まで行った。

しかし1990年代になると中国の市場開放が進み、国内産業は安い労働力を求めて中国に生産基地を移し、企業の海外流出が続いて不況脱却は長い苦戦を強いられた。これと反対に中国経済は異常なまでの高度成長を続け、「世界の工場」の地位を獲得するに至ったが、こうした世界の動向は、国際市場での競争の激化を招き、生産コストの高い日本産業は苦戦を長引かせる結果を招いた。

この結果は自動車産業と高度技術型エレクトロニクス産業に強い東京圏と名古屋圏を除き、多くの地域経済は苦戦を強いられた。

多角的視点からの解析の結果、東京圏は金融、情報、国際機能の集積が進む大都市圏となっており、東京一極集中はグローバリゼーションの大きな動向のなかでのひとつの結果でもあったといえるのではないか。

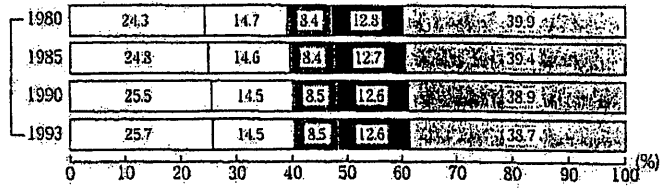
5-2 脱工業化のなかの産業構造の変化と地方圏の工業化

グローバリゼーションの大きな流れのなかで、日本経済は「世界の工場」から「世界の金融センター」へと移行する。生産機能は海外流出を起こすが、東京はニューヨーク、ロンドンに次ぐ世界金融の中心と化し、日本企業も東京を金融・中枢管理機能の拠点と化していった。

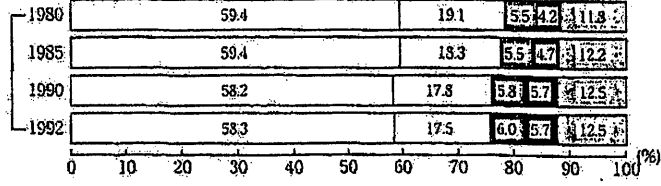
石油危機による産業構造の変化のなかで、新たに日本経済の中心になった自動車、エレクトロニクス等の組み立て産業は、基幹的社会資本整備に誘導され、生産機能の地方分散も進み、北関東・甲信・東海に、一部は南東北・九州へと新規立地も進み、一時は地方振興の次なる主役かとの期待も抱かせたが、企業の海外流出が本格化すると、1990年を頂点に低水準化してしまった。

以後地方圏は激化する国際競争のなかで、工業による地域振興は厳しくなり、個性的魅力づくりを基本戦略にすることになり、地方都市整備は新たな時代に入ったといえよう。

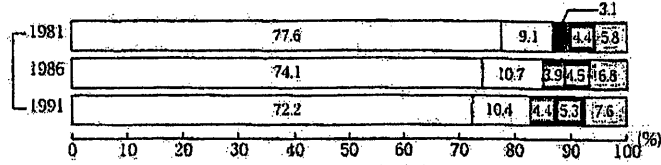
〈人口〉
人口
自治省「住民基本台帳に基づく
全国人口・世帯数表、
人口動態表」



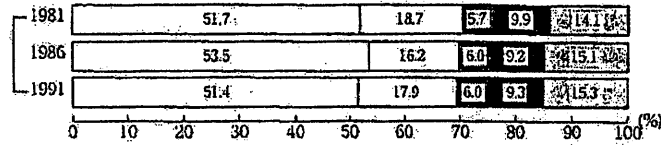
〈業務管理〉
資本金10億円以上の
企業の本社数
国税庁「国税庁統計年報」



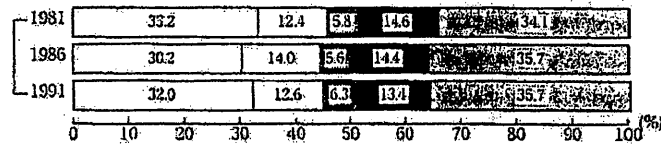
〈情報発信〉
出版業従業者数
総務庁「事業所統計」



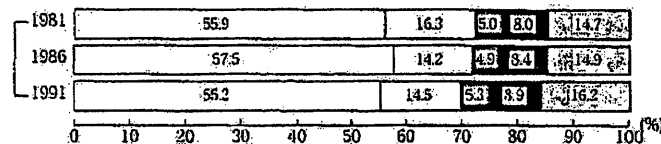
広告業従業者数
総務庁「事業所統計」



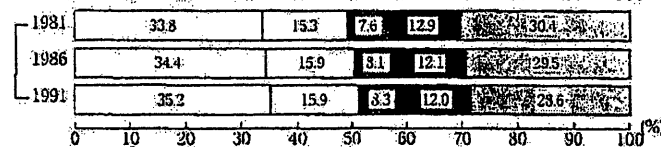
放送業従業者数
総務庁「事業所統計」



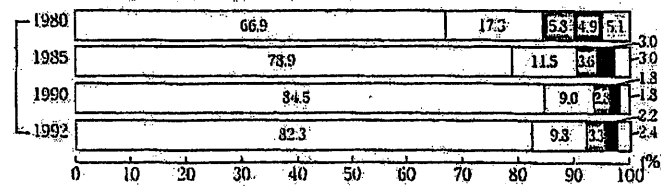
〈対事業サービス〉
情報サービス、調査・
広告業従業者数
総務庁「事業所統計」



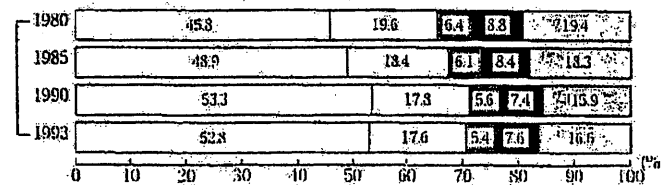
専門サービス業従業者数
総務庁「事業所統計」



〈金融〉
手形交換高
日銀「都道府県別経済統計」

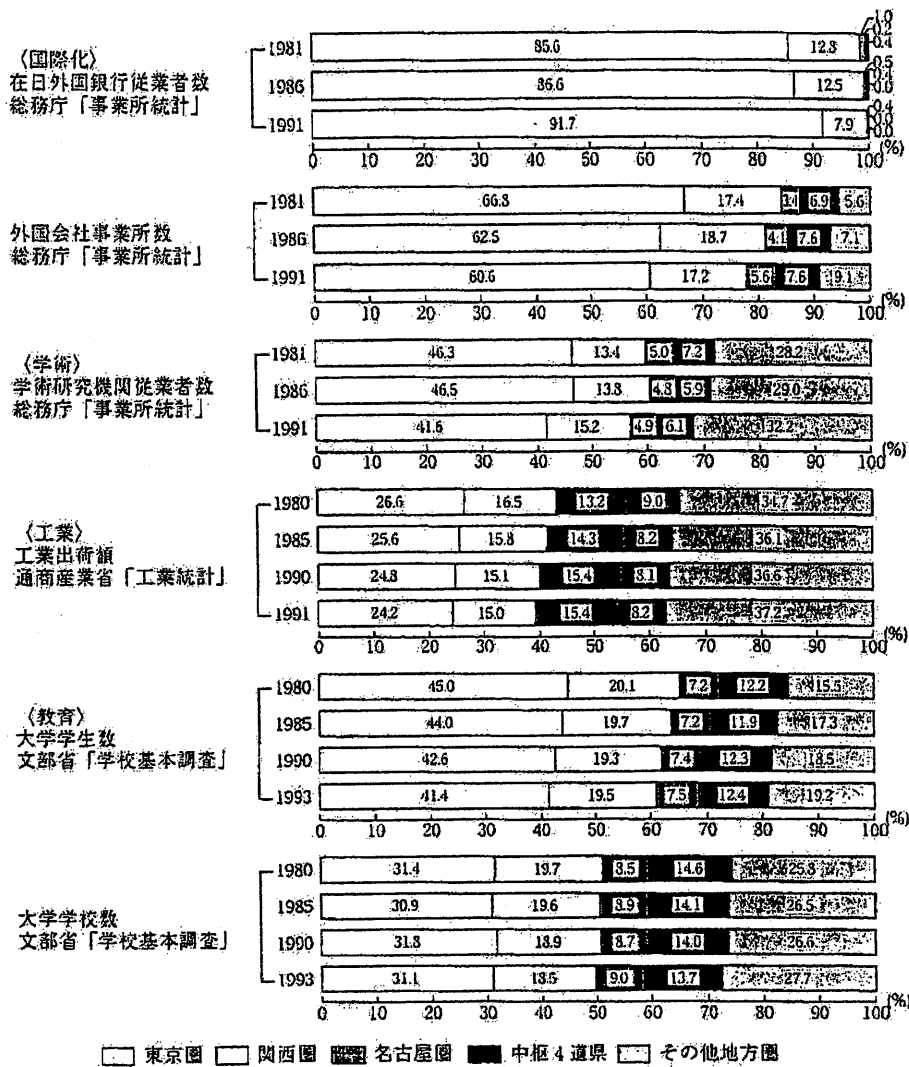


全国銀行貸出残高
日銀「都道府県別経済統計」



□ 東京圏 □ 関西圏 ■ 名古屋圏 ■ 中核1道県 □ その他地方圏

図-5 人口・諸機能の地域別シェアの推移 (1)



資料：自治省「住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数表 人口動態表」等をもとに国土庁計画・調整局作成。

注1：東京圏：東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県 関西圏：大阪府、京都府、兵庫県、奈良県
名古屋圏：愛知県、岐阜県、三重県 中核4道県：北海道、宮城県、広島県、福岡県

2：各圏域の対全国シェアを小数点以下第2位で四捨五入しており、合計が100%とならないものもある。

3：全国銀行貸出残高は都市銀行、地方銀行（第二地銀を含む）、信託銀行及び長期信用銀行の銀行勘定のみである。1980、1985年については相互銀行との合計である。

4：1991年事業所統計においては、長崎県島原市及び深江町は調査の対象から除かれている。

5：資本金10億円以上の企業の本社数についてはその年の2月1日から翌年1月31日までに事業を終了した内国普通法人数。手形交換高、工業出荷額については暦年データ、その他についてはその年の調査時点での数字による。

国土庁計画・調査局 第四次全国総合開発計画総合的点検中間報告（1993）より引用

図-5 人口・諸機能の地域別シェアの推移 (2)

表－8 工場立地件数

(単位：件)

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2001年	2002年	2003年
北海道	145	110	248	85	67	59	35	46
青森	23	57	91	25	9	8	5	10
岩手	42	58	123	42	20	15	14	14
宮城	33	75	105	34	61	58	30	39
秋田	50	65	108	26	23	19	13	19
山形	69	72	107	27	31	37	26	25
福島	50	87	98	49	28	41	24	26
茨城	79	110	171	55	52	62	38	40
栃木	75	71	102	38	23	31	25	35
群馬	82	120	107	47	53	44	25	53
埼玉	138	76	45	38	26	38	25	29
千葉	60	73	29	6	21	21	21	27
東京	22	27	13	5	5	6	2	5
神奈川	22	19	13	7	26	34	30	20
新潟	81	122	188	56	56	44	34	42
富山	38	40	109	34	24	30	24	25
石川	20	72	71	18	22	13	13	6
福井	16	43	51	36	14	10	3	11
山梨	27	25	32	11	22	2	10	6
長野	45	99	139	35	47	47	21	24
岐阜	52	49	80	35	18	19	12	14
静岡	77	42	49	43	54	55	53	60
愛知	93	113	106	54	28	45	30	50
三重	50	62	100	33	36	36	14	34
滋賀	53	41	43	14	18	15	14	25
京都	17	19	50	11	14	17	11	36
大阪	29	13	25	12	28	24	19	29
兵庫	104	122	132	50	44	46	49	52
奈良	15	9	47	10	6	3	2	11
和歌山	15	16	42	5	4	3	10	6
鳥取	18	24	32	5	9	4	3	7
島根	16	14	31	19	5	6	6	3
岡山	36	54	85	24	20	12	12	11
広島	42	103	77	27	18	21	23	20
山口	22	36	89	13	15	11	10	9
徳島	17	29	48	23	6	11	4	9
香川	38	29	48	12	13	11	7	17
愛媛	39	27	64	20	6	13	16	11
高知	6	9	54	9	7	3	10	8
福岡	80	87	223	64	54	55	52	58
佐賀	17	19	40	21	15	7	11	10
長崎	22	28	41	11	11	10	10	6
熊本	17	20	50	30	16	35	10	14
大分	24	30	45	26	9	19	12	13
宮崎	13	53	106	35	24	11	11	8
鹿児島	61	28	83	20	22	14	12	23
沖縄	7	40	13	7	4	5	3	6
全国	2,097	2,537	3,783	1,307	1,134	1,130	844	1,052

5-3 モビリティ社会の構築と地方都市

近代化以来1世紀、鉄道と海運で近代国家構築のための国土構築を進めてきた日本列島だが、道路整備の進展や所得水準の向上は、自家用乗用車の普及が、道路整備の高い地方圏を中心に高まり、今や地方圏では生活交通の中心として自動車なしでは論じられなくなっている。地方圏は大都市圏と異なり、自動車によるモビリティ社会を構築している。

この社会の中心都市としての地方都市は、前近代社会、近代社会1世紀の徒歩と鉄道による都市から、自動車交通に依存する都市へと、基本構造を改変する都市改造の最中にあるといえる。

このため幹線道路のバイパス化等、自動車交通社会の基盤整備の進捗度が、都市の盛衰に大きく影響する状況となっている。こうした都市成立の基盤の上に、グローバリゼーションの進展のなかでの基盤産業の育成が、地方都市整備の基本であり、この基本戦略こそ圏域中心都市に求められている。

5-4 東京一極集中の進展と地方都市の苦戦

東海道メガロポリスの形成の究極的結果が、グローバリゼーションの進展と関連して東京一極集中を生起している。こう考えると38万km²の国土空間には、依然として強い集積のメカニズムが働いていると考えるのが至当である。国民経済が自由競争を前提として成り立っている以上、今後も集積のメカニズムが働き、国土はそれを受けて変化を続けると考えられる。

この基本的関係を前提にし、国民経済発展の表舞台に立って規模の利益を享受しているのが、メガロポリスであり、対極的にこの利益を享受できないでいるのが地方圏である。この地方圏の圏域中心都市が地方都市であるから、地方都市の苦戦は、いわば国民経済発展の結果であるともいえる。

東京一極集中の進展は、必然的に地方都市の苦戦を招くという基本的関係のなかで、地方都市を集積のメカニズムが働く都市にするには、国土全体で集積のメカニズムが働く地域となるだけの集積規模を有する大都市圏の中に包含されるか、特有の魅力を通して全国を惹きつける地域とするかの2通りであると考えられる。

日本経済の規模拡大は、札幌、仙台、広島、福岡も集積のメカニズムが働いて150～250万の人口を有する大都市圏に育ち、東海道メガロポリス以外にも自立成長力をもつ地域をつくってきたことは、新たな地方振興として大きな希望を抱かせてもいる。この動向が更に進展することが、国土の均衡ある発展への道といえるのではないか。

札幌、仙台、広島、福岡の大都市圏形成は、日本列島を七大拠点都市で管理・経営される結節型国土の形成を背景にしたものとも考えられる。

今後の国土づくりがどう展開するのかと地方都市の未来は不可分の関係であるようにも見える。

6. 地方都市の整備と課題（まとめ）

地方都市整備をめぐるこの半世紀を振り返ると、地方都市は国民経済の発展がもたらす国土空間への投影のなかで、常に影の中であって、集積のメカニズムが働く東海道メガロポリスと対極的に位置づけられてきたといえる。

経済発展の副作用としての国土空間での集積の力の強弱は、結果として過密と過疎、自立的発

展可能地域と不可能地域、人口と資本の集積地域と流出地域とを二分化する。これに対し国家の国土政策としては、大都市抑制、地方振興とか、国土の均衡ある発展を打ち出すのは、いわば当然といえる。

この2つの流れのなかで、地方都市は集積が働かないだけに、常に政策からは強い期待をもって取り上げられてきた。

取り上げられ方としては1940年代後半には食糧自給をめざす国土開発の拠点として、1960年代には地方への工業展開の拠点としての新産業都市建設の対象として、1970年代の総合的生活環境整備時代には圏域中心都市としての期待を集めてきた。

しかし資本主義経済体制化では、政策に支配されない自由競争の上に展開される経済活動により、集中化をもたらす力が強く、分散化のメカニズムが十分に働かずに、地方都市は相対的に衰退し、苦戦を強いられている。

政策からの期待と国民経済発展の狭間で、漂っている国土空間の上に、地方都市は載っているといえよう。

しかもこのなかで地方都市はモータリゼーションの都市へと大手術のなかにあり、集積と過密の大都市圏とは異なる国土空間が改造されつつある。周辺農山村との一体整備も宿命とはいえ、農山村の経済の沈下と人口減少は、圏域中心都市という役割さえ、構造的変革をしないと未来につながらないのではとさえ懸念されている。

こうした日本列島での実態がいささかでも参考になるとすると、経済発展に伴い強力に働いてくる集積のメカニズムが、地方にどう働いてくるのか。十分に考察・検討し対応策を立案することをお勧めしたい。地方都市整備政策の基本である。

これを踏まえてどのような産業立地が進展するのか。この点をきっちり見通せないと、政策や対応は不良資産を生み出すことになりかねない。

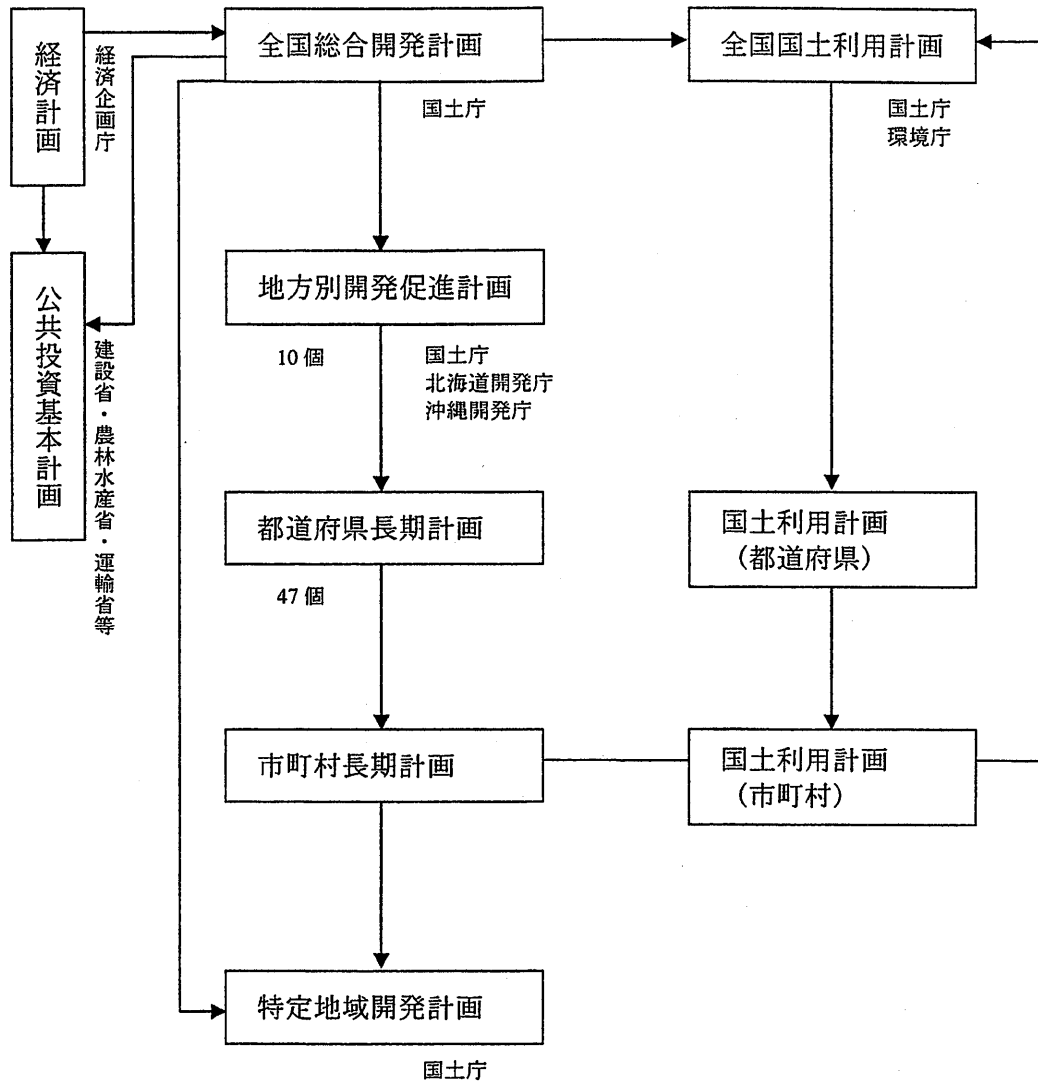
また全国的視点、国際的視点から地方の位置づけを見据え、地方都市が供給できるものがどこの市場とどのように結びつくのかという経済構造的空間計画をしっかりと立てることが求められる。

そのうえで地域固有の地方都市整備計画をもち、個性と固有の魅力を育成することが必要であろう。

別添－１

区 分	日常生活圏施設	広域生活圏施設 (広域共同利用施設)	高次圏域施設
1. 教育訓練	幼稚園、小学校、中学校、高等学校、初等職業訓練施設	養護学校、盲学校、ろう学校、短大、高等専門学校、青年の家、社会教育施設、高等職業訓練施設、農業研修センター、自動車練習所	大学、研究所、臨海・林間学校、国立青年の家、総合技能センター、特殊技術者養成所、身障者職業訓練所
2. 文 化	図書館、児童文化会館	映画館、総合図書館、劇場、展示場、催場、美術館、音楽堂	国立劇場、博物館、資料館、科学館
3. 集 会	集会所、公民館	文化センター、市民会館、勤労青少年ホーム、結婚式場、葬祭場	国際会議場、国際文化センター
4. 保健医療	診療所、病院	総合的病院、保健所救急医療センター	地方衛生研究所、精神衛生センター、がんセンター、医療センター
5. 環境衛生	公衆浴場、公衆便所、理容所、美容所	墓地、火葬場、と場	
6. 福 祉	保育所、老人福祉施設、児童館、福祉センター、児童遊園	特別養護老人ホーム、精神薄弱者援護施設、母子福祉施設、身障者更生援護施設、働く婦人の家、中小企業福祉施設、勤労者総合福祉センター	勤労青少年センター、重症心身障害児施設コロニー、リハビリテーションセンター、厚生年金会館
7. 体育・スポーツ・レクリエーション	児童公園、近隣公園、地区公園、遊歩道、体育館、運動場、プール、分区分園	セントラルパーク、森林公園、ゴルフ場、総合運動場、動植物園、休養施設	公開庭園、総合公園、自然公園、遊園地、スキー場、スケート場、キャンプ場、マリンスポーツセンター、海水浴場、保養地、キャラバンサイト、休暇村、農園、国民保養温泉地、自然遊歩道
8. ショッピング	スーパーマーケット、商店街、小売市場	ショッピングセンター、デパート	高級品専門店街
9. 保安・防災	駐在所、派出所、緊急通報器、消化せん、防火用貯水そう、消防署、街灯、避難広場、しゃ断緑地、雪害防除施設、消雪施設		

資料：「新全国総合開発計画」（1972）



日本国土政策体系図

中国における都市化について

阿部 和彦

中国における都市化について

財団法人日本開発構想研究所理事 阿部 和彦

1. 都市化の一般的な考察

1-1 中国における都市化の現段階

経済発展に伴って、産業構造が一次産業から二次・三次産業へと比重を移して行くにつれて、城鎮に居住する人口の割合が拡大している（2003年二次・三次産業就業者の割合50.9%、城鎮人口の割合40.5%、城市非農業人口の割合25.6%、城市市轄区人口の割合25.6%）。

農村人口は1995年まではわずかであるが増え続け、その後の8年間で9,000万人の減少に転じ7.7億人となっている。城鎮人口は一貫して増大しており、1995年以降は1.7億人増加して5.2億人となっている。城鎮は中華人民共和国（以下、「中国」と記す）全体の増加人口の受け皿であることに加え、1995年以降は農村からの流入人口を受け入れている姿を見てとることができる。この統計に表れていない数値として、このほかに農村からの出稼ぎ「農民工」が約1億人いるといわれている。

都市人口、城鎮人口の増大に伴って、都市地域、城鎮地域の拡大が生じている。都市地域は中国の統計では、建成区面積（城鎮あるいは城市市轄区）としてとられており、城鎮の建成区面積は、2003年で2.83万km²あり、国土面積の約0.3%を占める。1996年で2.03万km²であったことからすると、急激に建成区面積が拡大していることが分かる。

都市化、城鎮化は、経済発展の必然的な流れで、それを抑えることはできない。ただし、都市化、城鎮化はその地域の有する自然・気候条件、自然・気候条件等に規定された農耕の形態、歴史的な都市の形成経緯等により、その姿は多様に展開する。

急速に都市化が進展している現在の中国において、自然・気候条件等に規定された都市化、城鎮化の姿を考察し、地域の条件に適合した都市化の形態を考察することは、今後の国土計画、特に中等都市のあり方を考えるうえで重要な視点になるものと思われる。

また都市化、城鎮化は、人口が減少に向かうような成熟した社会になると、定常状態で安定していく。そのような時代をも見据えて、持続可能な国土のあり方、都市・城鎮と農村との関係を考察しておく必要がある。

1-2 近代（現代）社会（工業化社会）における都市化とそれ以前の都市化

都市化を考えるにあたって、近代（現代）社会（工業化社会）における都市化とそれ以前の都市化を区別して議論する必要がある。

ただし、近代（現代）社会（工業化社会）における都市化は、それ以前の都市化に大きく規定されて展開している場合が多い。

近代（現代）になって全く新規に形成された資源立地型の鉱工業都市等を除き、大部分の都市は近代社会以前に形成されている都市を中核に、その周辺に都市域を拡大している例が多い。その場合、どのような産業の時期、どのような交通手段の時期（馬車、鉄道、自動車）に都市が形成され、拡大しているか等により、都市の形態は異なる。

中国の場合、改革開放以前の都市化とその後の都市化を区別して考える必要がある。

改革開放以前は、清朝以前からかなり発達していた商業資本を母体に、周辺地域、端的には

周辺の農村地帯の生産力と地域間の交易に依拠して都市が形成されていた。

改革開放以降は外資による工場立地を中心に都市化が進んでいる。工場立地の利便性、交通条件等を基本に工場が立地し、開発区を中心として既存都市の拡大が生じている〔参考：開発区の面積（2004年6月）6,741か所 3.75万km²〕。

1-3 都市の発展要因の考察

都市の発展を考えるうえで、基本的に以下の条件を考慮する必要がある。

① 自然・気候条件…気温や降雨量・乾燥度等、農耕や居住に適した気候条件。都市の発展を規定する水資源の状況（河川）。自然地形としての平地の広がり。

② 土壌条件、農耕・牧畜文化、農業集落形態の違い

稲作文化…土に密着した農耕文化、生産性が比較的高い。農業集落が田園地帯に密度濃く展開。日本、東南アジア、中国長江流域等（泥の文明）。

麦作・牧畜文化…稲作に比べ土地はやせている。3圃農業方式による小麦の生産方式の定着（ヨーロッパ）。牧畜の展開。農畜産業による人口扶養力は小さい。農業集落は稲作に比べ散在し、集約化された形でまばらに立地している。北ヨーロッパ等（石の文明）。

トウモロコシ・牧畜文化…稲作、麦作に比べ土地は更にやせている。比較的大きな土地を使う粗放型の農畜産業を展開。農畜産業による人口扶養力は小さい。農業集落は稲作、麦作に比べてより散在し、集約化された形で展開している。南北アメリカ等（新大陸の文明）。

遊牧文化…砂漠地帯等での遊牧が中心で、人口扶養力は極めて小さい。年間を通じて定住するような集落の形成はまれである。オアシス等で交易を基盤とする都市が形成される。中東諸国等（砂の文明）。

③ 都市形成の歴史…いつから人間が居住し始めたか、どのような要因で都市を形成したか、その後の歴史（争乱、城壁形成の有無）

④ 近代産業の立地（都市とのかかわり）

どの産業の時代に近代化・都市化が生じたか。

綿工業…交通の便の良い内陸の都市内あるいは都市の近傍に立地。資本と労働の集めやすさ。イギリス・マンチェスター。

鉄鋼業…19世紀後半は資源立地、20世紀後半になって臨海立地。大資本や国家資本による大規模投資。ドイツ・ルール工業地帯、アメリカ・ピッツバーグ等五大湖周辺、20世紀後半・日本の臨海工業地帯。

電気・電子産業…都市内、都市近傍、あるいは、大都市郊外部への立地。産業を担う資本の性格による立地選択。頻度の高い技術革新への対応のやすさが立地選定のひとつのポイント。

自動車産業…都市内、都市近傍、あるいは、大都市郊外部への立地。原料、部品、製品の輸送の利便性を重視。アメリカ・デトロイト、日本・豊田市。

⑤ 自動車の普及と都市の郊外化（大都市圏の形成が可能になる）

⑥ 情報化の進展…情報関連産業（ソフトウェア産業等）の立地、就労形態の変化（例えばテレワークの普及等）

2. 中国におけるゾーン別の自然・気候条件と都市化の特徴・今後の方向

都市の発展要因のうち、(1) 自然・気候条件については、中国の場合、自然地理区域という区分がある（中国自然地理区域 越松橋 1983年『中国自然地理図集』）。

それによると、大きくは次の3つの区域に区分される。

- 1) 東部季風区域 2) 西北干旱区域 3) 西藏高寒区域

さらに、東部季風区域は以下の4つに区分される。

- ① 東北湿潤半湿潤温帯地区 ② 華北湿潤半湿潤暖温帯地区
③ 華中・華南湿潤亜熱帯地区 ④ 華南熱帯湿潤地区

この区分を尊重しつつ、(2) 土壌条件・農耕文化と沿海、内陸といった交通条件を加味して、中国の地域を以下の6つに区分し、都市化の特徴を探ってみた。

表一 中国6地域の特徴

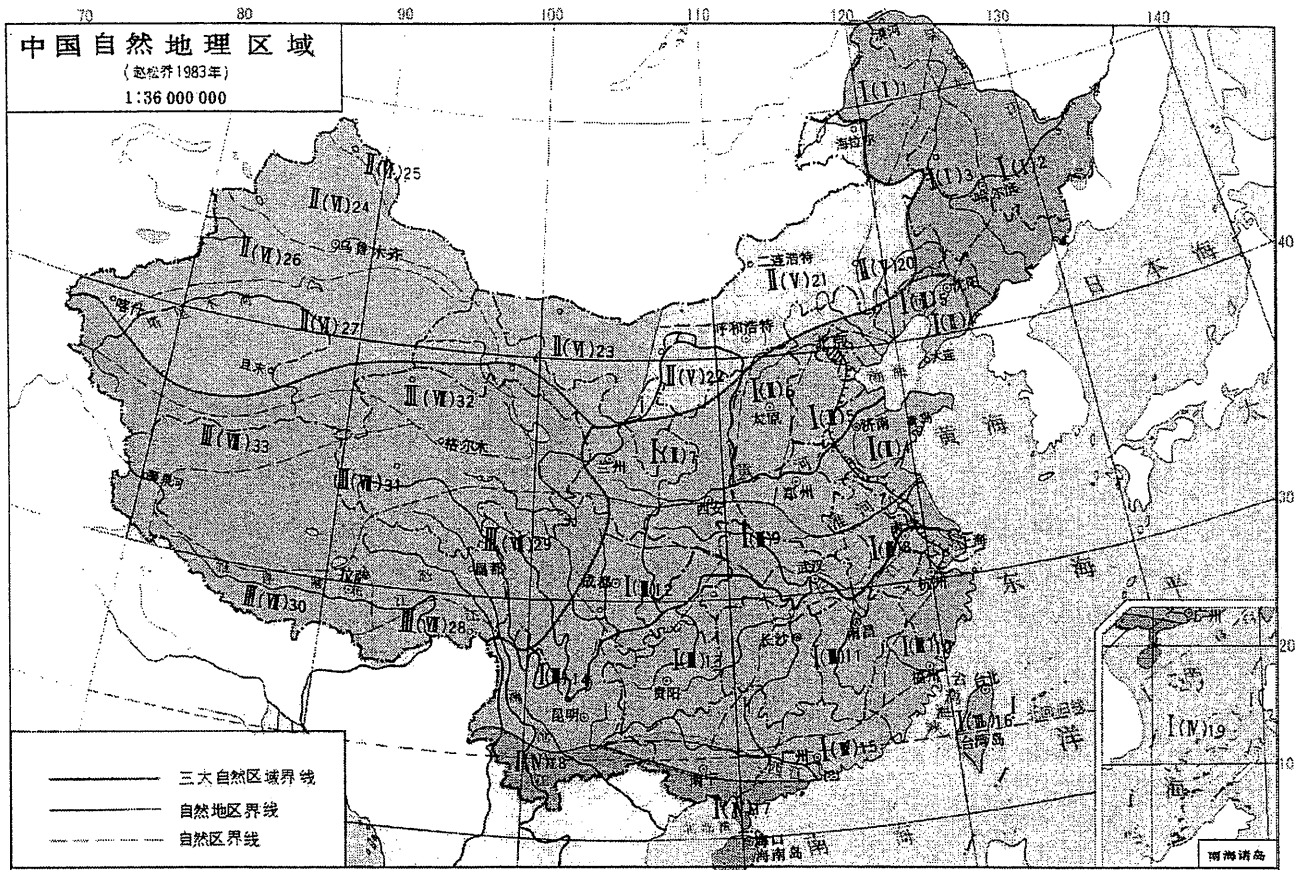
ゾーン区分	対象とする省等	自然・気候・土壌条件等の特徴
東北湿潤半湿潤温帯地区3省	遼寧省、吉林省、黒龍江省	比較的平らな地域（平地面積率35%）。松花江、遼川を中心に東北平原が広がる。年間降水量は500～1,000mm。1月の平均気温は-10～-30℃。主としてトウモロコシを生産。土地生産性は低く、農村の人口扶養力は弱い。
華北湿潤半湿潤暖温帯地区7省	北京市、天津市、河北省、山西省、山東省、河南省、陝西省	黄河流域の華北平原が広がる比較的平らな地域（平地面積率38%）。年間降水量は500～1,000mm。1月の平均気温は-0～-7℃。主として小麦を生産。土地生産性は稲作に比べて低い。
華中・華南沿海湿潤亜熱帯地区6省	上海市、江蘇省、浙江省、福建省、広東省、海南省	東シナ海沿岸で長江・珠江等の下流域に展開する地域。上海市、江蘇省は平地が10割、7割を占めるが、その他の4省は1～3割と少ない。年間降水量は1,000～2,000mm。1月の平均気温は2～13℃。主として稲を生産。土地生産性は6ゾーンのなかで最も高い。
華中・華南内陸湿潤亜熱帯地区5省	安徽省、江西省、湖北省、湖南省、広西チワン族自治区	長江・珠江等の中流域に展開する地域。平地は2割程度。年間降水量は1,000～2,000mm。1月の平均気温は5℃前後。主として稲を生産。土地生産性は上記沿海部に次いで高い。
西南湿潤亜熱帯盆地高原地区4省	重慶市、四川省、貴州省、雲南省	長江上流域に展開する地域。山が多く、平地面積率は5%と低い。年間降水量は500～1,500mm。1月の平均気温は5～8℃。コメ、麦、トウモロコシ等の穀類をはじめ、多様な農耕を展開。土地生産性は比較的高い。
西北乾燥・西藏高寒区域6省	内蒙古自治区、西藏自治区、甘肅省、青海省、宁夏回族自治区、新疆ウイグル自治区	平地は4割弱（平地面積率37%）でそれほど少ないが、農耕に適した土地は少ない。年間降水量は西藏東部を除き400mm未満。1月の平均気温は-2～-19℃。土地生産性は6ゾーンのなかで最も低い。

ゾーン区分	都市化の特徴と今後の都市化の方向
東北湿潤半湿潤温帯地区3省	<p>ゾーン全体の人口密度は135人/km²と低いが、都市の非農業人口が全人口に占める割合は43.5%と高く、都市化が進んでいる。また、城市内市轄区の人口密度は413人/km²でそれほど高くないが、市轄区における農業人口の割合が20.9%と低く、農村と都市の区分が比較的明確である。50万人以上の大城市（市轄区総人口）に居住する人口の比率は31.4%で、6ゾーンのなかでは最も高く、大都市化が進んでいる。平地面積に占める城鎮の建成区面積は1.4%とそれほど大きくない。</p> <p>-----</p> <p>今後の都市化の方向としては、城市内市轄区の人口密度を高め、農村と都市の区分が明確な大城市、特大城市、超大城市を形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文化との類似性からすると、アメリカの中西部やロシア東部の都市化のパターンである。</p>
華北湿潤半湿潤暖温帯地区7省	<p>ゾーン全体の人口密度は392人/km²とかなり高いが、都市の非農業人口が全人口に占める割合は25.7%と、6ゾーンのなかでは3番目で全国平均並みである。また、城市内市轄区の人口密度は817人/km²で6ゾーンのなかで2番目に高い。市轄区における農業人口の割合は39.2%であり、西南ゾーン、内陸ゾーンに比べると農村と都市の区分がある程度明確である。北京、天津を抱えているにもかかわらず、50万人以上の大城市（市轄区総人口）に居住する人口の比率は24.6%で、大都市化が進んでいるとはいえない。比較的高密度な城市を形成しているため、平地面積に占める城鎮の建成区面積は2.2%にとどまっている。</p> <p>-----</p> <p>今後の都市化の方向としては、北京、天津大都市圏との連携のなかで、城市内市轄区の高い人口密度を維持・発展させ、農村と都市の区分が明確な特色ある中小城市を形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文化との類似性からすると、イギリス、ドイツ、フランス等の北ヨーロッパ型の都市化のパターンである。</p>
華中・華南沿海湿潤亜熱帯地区6省	<p>工業化が急速に進み、それに対応して都市化が進んでいる。ゾーン全体の人口密度は479人/km²（上海市を除く5省では453人/km²）と6ゾーンのなかで最も高い。都市の非農業人口が全人口に占める割合は32.8%（上海市を除く5省では30.9%）と東北ゾーンに次いで高く、都市化が進展している。また、城市内市轄区の人口密度は1,014人/km²（上海市を除く5省では524人/km²）で6ゾーンのなかで最も高いが、市轄区における農業人口の割合は39.6%（上海市を除く5省では43.1%）あり、西南ゾーン、内陸ゾーンほどではないが農村と都市の区分が明確でない。上海市を抱えていることもあり、50万人以上の大城市（市轄区総人口）に居住する人口の比率は28.9%（上海市を除く5省では25.7%）と東北ゾーンに次いで高く、大都市化が進んでいる。平地面積に占める城鎮の建成区面積は4.5%とかなり大きい。</p> <p>-----</p> <p>今後の都市化の方向としては、城市内市轄区の高い人口密度を維持・発展させつつ、農村と都市との区分を明確にすることが難しい地域であることを前提に、連担した大都市圏、メガロポリスを形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文化との類似性からすると、日本の太平洋沿岸、東海道沿道の三大都市圏で展開された都市化のパターンである。</p>

ゾーン区分	都市化の特徴と今後の都市化の方向
華中・華南内陸湿潤亜熱帯地区5省	<p> 華中・華南の沿海ゾーンほど工業化が進んでおらず、第一次産業に依存した地域になっている。ゾーン全体の人口密度は287人/km²と比較的高い。都市の非農業人口が全人口に占める割合は21.6%とそれほど高くなく、都市化の進展は遅い。また、城市内市轄区の人口密度は550人/km²で6ゾーンのなかで4番目であるが、市轄区における農業人口の割合が51.7%もあり、農村と都市が混在している。50万人以上の大城市（市轄区総人口）に居住する人口の比率は20.9%と高くなく、大都市化はまだ進んでいない。平地面積に占める建成区面積は2.4%にとどまっている。 </p> <p> 今後の都市化の方向としては、城市内市轄区の人口密度を高めつつ、農村と都市との区分を明確にすることが難しい地域であることを前提に、中小城市、大城市等の都市のヒエラルキーを形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文化との類似性からすると、日本の三大都市圏以外の地方圏で展開された都市化のパターンである。 </p>
西南湿潤亜熱帯盆地高原地区4省	<p> ゾーン全体の人口密度が177人/km²と低く、第一次産業への依存度が大きい。都市化（人口、就業人口ベース）の進展は6ゾーンのなかで最も遅い。都市の非農業人口が全人口に占める割合は15.3%と低い。また、城市内市轄区の人口密度は560人/km²で6ゾーンのなかで3番目であるが、都市の中心部である市轄区において農業人口の割合が58.7%もあり、農村と都市が混在している。50万人以上の大城市（市轄区総人口）に居住する人口の比率は19.3%と高くなく、大都市化していない。平地面積が少ないため、平地面積に占める城鎮の建成区面積は4.8%とかなり大きい。 </p> <p> 今後の都市化の方向としては、城市内市轄区の人口密度を高めつつ、農村と都市との区分を明確にすることが難しい地域であることを前提に、特色ある中小城市、大城市を形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文化との類似性からは、先進地域の類似の都市化のパターンは見つけづらいが、日本の地方圏で展開された都市化のパターンは参考になる。 </p>
西北乾燥・西藏高寒区域6省	<p> ゾーン全体の人口密度が16人/km²と極めて低く、都市化があまり進んでいない。都市の非農業人口が全人口に占める割合は18.7%と低い。また、城市内市轄区の人口密度は210人/km²と6ゾーンのなかで最も低く、市轄区における農業人口の割合も40.3%ある。50万人以上の大城市に居住する人口の比率は15.1%と高くなく、大都市化が進んでいない。平地面積に占める城鎮の建成区面積も0.1%で、6ゾーンのなかでは最も小さい。 </p> <p> 今後の都市化の方向としては、城市内市轄区の人口密度を高め、都市の消費に対応する農業をも取り込んだ中小城市、大城市を形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文化との類似性からすると、西北乾燥区域は中東や中央アジア地域の都市化のパターンである。西藏高寒区域については類似の都市化のパターンは見つけづらい（強いてあげれば南米アンデス山地が類似している）。 </p>

表一 2 ゾーン別の就業・産業構造、土地利用・都市化 (2003年)

ゾーン	地区面積 1998年 (万平方公里)	年底总人口 2003年 (万人)	增加总人口 1990~2003 (万人)	人口密度 全地区 (人/平方公里)	就业人员 (万人)	就业构成 第一: 第二: 第三:	地区生产总值 (亿元)	生产总值构成 第一: 第二: 第三:	人均地区 生产总值 (元/人)
就業・産業構造									
東北湿润半湿润温带地区3省	78.90	10,729	795	135.3	4,528	45:21:34	12,955	12:51:37	12,075
華北湿润半湿润温带地区7省	90.30	35,033	3,808	391.7	18,435	49:24:27	37,549	12:51:38	10,718
華中・華南沿海湿润亚热带地区6省	54.40	26,049	3,920	479.0	13,574	35:32:33	47,636	8:52:40	18,287
華中・華南内陸湿润亚热带地区5省	94.10	28,186	3,110	286.6	14,043	54:16:30	19,578	19:43:39	6,946
西南湿润亚热带高原地区4省	113.90	20,076	2,419	176.5	10,577	59:14:27	11,528	20:42:38	5,742
西北乾燥・西藏高寒区域6省	528.90	8,301	1,270	15.9	3,706	56:15:29	6,293	19:45:36	7,580
全 国 計	960.50	128,373	15,321	134.0	64,863	49:22:29	135,539	13:49:38	10,558
土地利用・農耕形態									
ゾーン	森林面積/ 地区面積 (%)	平地面積/ 地区面積 (%)	經營耕地面積/ 地区面積 (%)	經營耕地面積/ 平地面積 (%)	經營耕地面積/ 第一產業就 業人員 (ha)	第一產業生產 總值/經營耕 地面積 (萬元/ha)	水稻/食料作 物作付面積 (%)	小麥/食料作 物作付面積 (%)	玉米/食料作 物作付面積 (%)
東北湿润半湿润温带地区3省	39.9%	34.5%	22.1%	64.0%	0.850	0.921	17.8%	8.1%	44.6%
華北湿润半湿润温带地区7省	19.3%	37.5%	31.5%	84.0%	0.314	1.582	3.2%	44.6%	30.1%
華中・華南沿海湿润亚热带地区6省	46.2%	30.3%	18.9%	62.2%	0.217	3.860	59.7%	18.2%	4.9%
華中・華南内陸湿润亚热带地区5省	36.5%	20.8%	16.7%	80.1%	0.207	2.313	59.6%	15.4%	8.0%
西南湿润亚热带高原地区4省	27.1%	4.8%	9.6%	197.7%	0.173	2.083	26.8%	21.6%	21.5%
西北乾燥・西藏高寒区域6省	7.0%	36.5%	3.1%	8.4%	0.772	0.751	2.4%	36.4%	23.5%
全 国 計	18.4%	30.8%	10.3%	33.5%	0.311	1.738	27.5%	26.2%	22.2%
都市化									
ゾーン	按城鄉分就業人員構成 (合計=100)	城市非農業人 口對全國人 口之比 (%)	城市對全國人 口之比 (%)	城鎮建成區面 積/平地面积 (%)	人口密度 全城市 (人/平方公里)	城市市轄區 農業人口割合 (%)	城市市轄區 人口密度 (人/平方公里)	大城市以上城 市人口對全 國人口比 (%)	
東北湿润半湿润温带地区3省	42.1	43.5%	34.5%	1.44%	149.5	20.9%	412.5	31.4%	
華北湿润半湿润温带地区7省	24.5	25.7%	25.6%	2.23%	382.3	39.2%	816.6	24.6%	
華中・華南沿海湿润亚热带地区6省	30.3	32.8%	30.9%	4.48%	467.9	39.6%	1,014.0	28.9%	
華中・華南内陸湿润亚热带地区5省	18.7	21.6%	23.1%	2.40%	304.6	51.7%	549.7	20.9%	
西南湿润亚热带高原地区4省	15.1	15.3%	20.1%	4.80%	317.8	58.7%	599.6	19.3%	
西北乾燥・西藏高寒区域6省	30.4	18.7%	20.3%	0.11%	44.3	40.3%	209.5	15.1%	
全 国 計	24.5	25.6%	25.6%	0.96%	258.4	42.2%	604.3	23.8%	



I 东部季风区域

- (I)** 东北湿润、半湿润温带地区
1. 大兴安岭针叶林区
 2. 东北东部山地针叶阔叶混交林区
 3. 东北平原森林草原区
- (II)** 华北湿润、半湿润暖温带地区
4. 辽东 山东半岛落叶阔叶林区
 5. 华北平原半旱生落叶阔叶林区
 6. 冀鲁山地半旱生落叶阔叶林、森林草原区
 7. 黄土高原森林草原、干草原区
- (III)** 华中、华南湿润亚热带地区
8. 北亚热带长江中下游平原混交林区
 9. 北亚热带季雨、大巴山混交林区
 10. 中亚热带浙闽沿海山地常绿阔叶林区
 11. 中亚热带长江南岸丘陵盆地常绿阔叶林区
 12. 中亚热带四川盆地常绿阔叶林区
 13. 中亚热带贵州高原常绿阔叶林区
 14. 中亚热带云贵高原常绿阔叶林区
 15. 南亚热带岭南丘陵常绿阔叶林区
 16. 南亚热带、热带台湾岛常绿阔叶林和季雨林区
- (IV)** 华南热带湿润地区
17. 琼崖热带雨林、季雨林区

II 西北干旱区域

- (V)** 内蒙古温带草原地区
20. 西辽河流域城市草原区
 21. 内蒙古高原干草原、荒漠草原区
 22. 鄂尔多斯高原干草原、荒漠草原区
- (VI)** 西北温带及暖温带荒漠地区
23. 阿拉善高原温带荒漠区
 24. 准噶尔盆地温带荒漠区
 25. 阿尔泰山山地草原及针叶林区
 26. 天山山地草原和针叶林区
 27. 塔里木盆地暖温带荒漠区

III 青藏高寒区域

- (VII)** 青藏高原地区
28. 喜马拉雅山南麓山地热带、亚热带森林区
 29. 滇东、川西切割山地针叶林、高山草甸区
 30. 藏南山地灌丛草原区
 31. 羌塘高原、黄南山地高寒草原、山地草原区
 32. 祁连山山地及昆仑山北坡荒漠区
 33. 阿里-昆仑山地高寒荒漠与荒漠草原区

中国七个自然地区的主要气候指标

三大自然区域	七个自然地区	> 10°C 积温	干燥度	无霜期(天)
东部季风区域	东北湿润、半湿润温带地区	1400—3200	0.5—1.2	< 145
	华北湿润、半湿润暖温带地区	3200—4500	0.5—1.5	150—200
	华中、华南湿润亚热带地区	4500—7500	0.5—1.0	230—330
	华南热带湿润地区	> 7500	0.5—1.0	全年
西北干旱区域	内蒙古温带草原地区	2000—3000	1.2—4.0	< 180
	西北温带及暖温带荒漠地区	3200—4500	> 4.0	< 200
青藏高寒区域	青藏高原地区	< 2000, 呈垂直变化	0.5—4.0 呈垂直变化	< 130

图-1 中国自然地理区域

3. 世界における都市化との比較

3-1 世界における都市化の形態の比較

中国とヨーロッパ、アメリカ (U.S.A.)、日本、それに BRICs (ブラジル、ロシア、インド、中国) 等における都市化の状況を比較してみる。

都市化の進展状況を端的に表す都市人口割合は、1人当たり国内総生産の水準が高く、農林水産業就業者の率が低い国が高くなっている。1人当たり国内総生産が2万ドルを超える地域では、農林水産業の就業者の率も5.0%を切っており、都市人口割合が80~90%にまで達している。高い1人当たり国内総生産を実現するには、産業構造の高度化を図り農林水産業の就業者の率を低下させる必要があり、それらを通じて高い都市人口割合が実現している。

都市形態としては、都市の人口密度を比較する必要がある。これは、それぞれの国全体の人口密度にもかかわり比較が難しいが、外形的にはアメリカの大都市の中心部は高層高密度化しており、ヨーロッパの大都市では伝統的に高層建築を嫌っていたきらいがある。日本等アジアの大都市はもともと低層高密度であったが、近年は一部に高層建築物も増大している。

都市の規模別分布では、ヨーロッパの諸都市が歴史的な経緯もあり比較的中小規模の都市が多数形成されているのに対し、アメリカはヨーロッパに比べ大都市化している。

そして、日本等アジアの大都市とヨーロッパやアメリカの都市との大きな違いは、アジアの大都市は都市内に農業を抱え込んでおり、都市と農村の区別が判然としない形態になっていることである。

表-3 都市人口割合と1人当たり国内総生産

	中 国	日 本	イギリス	ドイツ	フランス	イタリア
人口密度人/km ²	136人	342人	244人	231人	109人	191人
都市人口割合	38.6%	65.4%	89.1%	88.1%	76.3%	67.4%
GDP/人	978\$	31,326\$	26,516\$	24,053\$	24,067\$	20,603\$
農林水産業就業者率	45.2%	4.7%	1.4%	2.5%	4.7%	5.0%
	アメリカ	ロシア	オーストラリア	ブラジル	インド	エジプト
人口密度人/km ²	31人	8人	3人	21人	324人	72人
都市人口割合	80.1%	73.3%	92.0%	83.1%	28.3%	42.1%
GDP/人	35,676\$	2,405\$	20,772\$	2,591\$	494\$	1,274\$
農林水産業就業者率	2.5%	11.8%	4.3%	20.6%	60.9%	29.6%

出所：世界国勢図会第15版

3-2 都市化の形態と農業のあり方

こうした都市化の形態（都市人口割合、都市の規模別分布、都市の密度、都市面積割合、都市と農村の区別）は、その国の農業のあり方や農村集落の形態と密接に関連している。

農業従事者1人当たり農地面積は日本や中国、インド等では1.8~0.3haと小さい。中国、インド等では、産業構造の高度化が進んでおらず、農業従事者が大量に農村に滞留している状況を反映している。ただし、産業構造が高度化している日本の農業従事者1人当たり農地面積とイギリス、ドイツとを比較すると6~7倍程度、フランスと比較すると13倍、アメリカとでは33倍の違いがある。湿潤な亜熱帯地帯、稲作農業を主体としたアジアの特徴（泥の文明）

を反映しているとみられる。農村の人口扶養力が大きく、農村集落が農地に密着して広く散在している姿を反映している。

1人当たり国内総生産の水準が高く、産業構造の高度化が進んでいるグループのなかで、日本とイタリアの都市人口割合が65.4%、67.4%とやや低い。統計上の問題もあるが、自然・気候条件、農耕文化の違いが都市人口割合の差を生み出していることが考えられる。

なお、国内の農業のあり方は、食糧の自給率と深く関係している。日本は世界から大量に食糧を輸入し、結果として食糧自給率を低める形で、農業従事者を減らしてきた。土壌条件に恵まれた日本によるこうした選択は地球的規模からみれば望ましいことではない。中国においては、特に世界への影響が巨大であることにかんがみ、食糧自給率を現状の水準より低くしないことを前提にした農業施策、産業構造の高度化施策が是非とも必要である。

表一 4 農業従事者1人当たり農地面積等（2001）

	中 国	日 本	イギリス	ドイツ	フランス	イタリア
1人当たり農地面積	0.3ha	1.8ha	11ha	12ha	23ha	8.5ha
主要作物	コメ トウモロコシ カンショ	コメ バレイショ	小麦 大麦 バレイショ	小麦 カンショ バレイショ 大麦	小麦 トウモロコシ 大麦	トウモロコシ 小麦
穀物自給率	95%	24%	88%	132%	176%	80%
	アメリカ	ロシア	オーストラリア	ブラジル	インド	エジプト
1人当たり農地面積	60ha	16ha	114ha	5.1ha	0.6ha	0.4ha
主要作物	トウモロコシ 大豆 小麦 バレイショ	小麦 大麦 バレイショ	小麦 大麦	大豆 トウモロコシ キャッサバ コメ	コメ 小麦 バレイショ	トウモロコシ 小麦 コメ
穀物自給率	127%	107%	272%	87%	106%	65%

出所：世界各国要覧 2005

農業のあり方をどう考えるかが、都市化のあり方、態様に大きく影響する。日本のように、兼業農家主体の農業経営を基盤にすると、都市・農村の変化（都市化のスピード）は漸進的なものになり、空間的にも都市と農村の区別は判然としない形態になる場合が多い。農業地帯に生活のベースを置きつつ、二・三男を中心に大都市へ流出し、あるいは一時的に出稼ぎに出て、他方で農業地帯の周辺（通勤圏内）で雇用機会を探すことになる。基本的に日本政府もこうした方向を推し進めてきた。

日本の場合、第2次世界大戦後の農地解放による大量の自作農の創出、作物がコメを中心にしてきたために、このような兼業農家主体の農業形態が主流になり得たと考えられる。現在、国際的な自由化圧力と農業地帯あるいは農業を中心としてきた中山間地帯における人口構成の高齢化のなかで、兼業農家主体の農業経営のあり方が厳しく問われている。

3-3 農村の分解過程と都市の形成

農業の生産性向上、専業農家による農業経営を中心に考えた場合は、日本とは異なる都市・農村関係になるものと考えられる。いわば、欧米の先進国では一般的に見られた関係で、農業就業人口は急減し、空間的にも都市と農村が画然と区別されることとなる。

典型的には、資本主義成立期のイギリスにおけるエンクロージャーが代表的な事例である。農民は農村での生産手段である土地を取り上げられ、やむなく都市に流入し、新しい工業生産を担う労働者となるといったパターンである。資本家も土地を囲い込んだジェントルマン層や海外で資産を得た階層に担われている。もっともこのパターンが当時のイギリスで成立し得たのは、海外からの原料・食糧の輸入が可能で、かつ植民地による支配領域の拡大が継続して行われていたためと考えられる。また、当時の農業と工業の生産性の格差も今ほど大きくはなかったために、農民の工業労働者への転換がスムーズに行え、労働力の需給も均衡したものと考えられる。

アメリカの場合は、先行した移住者が農業、牧畜の担い手となり、そのなかからも近代工業の担い手が生まれてきているが、近代工業で働く労働者は、基本的に新たにヨーロッパをはじめとして世界の各地から移住してきた人々によって担われる構造になっていた。国土が広く、先住のインディアンを駆逐して新たに住み着いたこともあり、農業に従事していた人々が分解を余儀なくされ、近代工業の労働者に移行するといった過程はとられなかったとみることができる。

フランスやドイツの場合は、もともと土壤がやせており、3圃農業の確立によってようやく小麦を中心とする食糧を確保することが可能になっていた。基本的にヨーロッパの北部は東南アジアの米作地帯に比べ、農地面積当たりの人口扶養力はかなり低いといわれている。しかも、土地が貴族や大地主に所有されているケースが多く、自立した自作農の割合が低かったとみられるところから、近代工業化の過程で小作農の階層が近代工業に吸収されることにさほど大きな社会的抵抗があったとは思えない。広大な農地が大地主の手に残り、少人数の小作人によって経営されるヨーロッパ型の農業が確立していったとみられる。

中国における都市化を考える場合、こうした農村の分解過程、近代工業の成立過程を念頭に考えていく必要がある。近年の中国における都市化は、外国の資本による製造業への投資を中心として展開しており、その労働者は内陸の地域から移り住む人々あるいは出稼ぎ「農民工」によって支えられている。製造業が立地する場所は、沿海部の交通利便性のよい大都市の開発区が多く、大都市域を拡大させている。

こうした沿海部の都市化のメカニズムを踏まえるならば、内陸部の地域等では、国有企業や郷鎮企業、それに新たな国内資本・外国資本の展開により、新しい都市化が生じるものと考えられる。その場合、自然条件に規定された農耕文化が地域ごとに異なっているところから、地域に適合した農村の分解、農業の近代化、都市の形成を推進していく必要がある。

4. 中国における都市化について（若干のコメント）

工業を中心とした高度経済成長期、産業構造が急速に高度化する現在の中国においては、「中国都市発展報告」にあるように、三大都市群（珠江、長江、環渤海湾）、七大都市帯、各中心城市を整備することを中心に、都市化に対応していくことになる。

ただし、これらの都市化は、地域の自然・気候条件等に規定されて、それぞれの地域に適合し

た形態で進むことになると思われる。また、持続可能な都市化をめざすとすれば、地域の自然・気候条件等に適合した都市化を政策的に推進する必要がある。

都市化の移行過程においては、大都市圏、大都市等における人口・機能の受入れ能力の課題（都市・交通基盤整備、都市財政の仕組み、水・環境等）が顕在化する。産業構造の高度化に対応して増加する都市人口を受け入れることを基本としつつ、都市化が定常状態で安定する時期をも見据えた大都市圏の適切な成長管理が必要である。

農村や地方から見た場合は、農村、地方の産業構造の近代化を牽引できるような都市化戦略が必要である。

農業については、食糧自給率を現状の水準より低くしないことを前提に、それぞれのゾーンの自然・気候条件を踏まえた適切な政策の選択が必要で、大規模経営や兼業主体の農業、大都市近郊農業や商品作物を中心とした農業等を多様に展開する必要がある。特に、中国の中南部・南西部が稲作農業文化複合地帯で稠密な人口を抱えた地域であることに留意し、これらの地域では、日本で採用した兼業農業の推進や周辺都市の工業化による就業機会の確保施策も検討に値する。

産業構造の近代化、都市化の側面からは、都市のヒエラルキー（大都市圏、超大都市、特大都市、大都市、中等都市、小都市、郷鎮等）を明確にした都市化戦略が必要である。それぞれのゾーンごとに都市のヒエラルキーの姿は異なってくるものと思われるが、都市のヒエラルキーに応じた交通ネットワーク等を整備し、産業の振興、企業の誘致等を図りつつ、産業構造の近代化を推進すべきである。都市のヒエラルキーは時代の要請や交通ネットワーク等の整備によってその構成を変化させることになるので、企業立地の動向等を的確にとらえながら、それぞれの地域に適合した柔軟な戦略が必要である。

情報社会、成熟社会を迎える段階では、都市に対する要請も変化していく。情報社会を迎える段階では、中枢的な大都市圏での世界都市機能の整備が要請されることになる。また、成熟社会を迎える段階では、豊かな生活環境を求める志向性が高まり、個性的な都市・地域を求める動きが強まってくる。その結果、日本では地方の特色ある地域が見直され、地方分権への要請が高まるとともに、大都市圏においては地方や多自然地域への人口回帰、分散型の都心の形成、大都市圏内での自然環境の再生等を内容とする「逆都市化」の現象すら現れ始めている。

中国における都市化は、そうした時代の到来をも見据えつつ、当面の時代の要請に的確、迅速に対応していく必要がある。