

# 中国の都市化の推進と選択

## — その特徴と課題を考える —

白 春騷

### Characteristics, Choices and Challenges: Development of Urbanization in China

BAI Chunliu

#### 概要

中国の都市化の推進は農村部住民の都市への移動を促す政策で、技術革新による高付加価値産業や資源価格改革や消費拡大を導くサービス業などの発展と並び、今後の中国経済成長を進める目玉プロジェクトとなっている。この人類史上未曾有の都市化の推進による大規模な人口移動は中国の社会を大きく変えようとしているため、都市化により億人単位の農村人口の生活の質が向上できることは歴史的進歩で評価される。

ところが、都市化は単に新しい都市を建設し新しい移住者を受け入れるような簡単なことではない。農村部住民の都市部への移動も単なる大都市への移動ではない。中国の居住可能な土地は多くないのに対して人口規模が世界一である。さらに旧来の都市と農村の格差が大きく、人間が生産や生活をする環境は限界状態にあるので、都市化の方向性を明確に明示せず、政策に誤りがあつたら挽回不能の歴史的損失が生じかねない。

本稿は中国の経済社会への簡単な回顧に基づき、都市化の推進における農地、戸籍、住宅、雇用の現状などを考察しながら日本の都市化政策と進展を参考にして都市化の進展に伴う問題と発生原因を比較し分析して、中国の都市化推進における課題を考えていく。

キーワード：都市化 工業化 戸籍制度 内需拡大 公共サービス

#### はじめに

中国では30年以上の改革開放を進めてきている現在、市場化という大きな手が農村中国(農業型の中国)を都市中国(工業型中国)へ強く押し出そうとしている。30年以上の計画経済の衰退とともに中国歴史上で最大規模の人口大移動が続き、しかもその速度が速まっているようである。安い労働コストによる生産・輸出と投資主導による成長という経済社会構造を転換するために2013年3月に発足した習近平政権は都市化を中国経済の今後の牽引役と位置付けることにした。

都市化が14年前の2000年に初めて中国政府に使用され、この文書には積極的かつ穏当に都市化を推進することについて500字ほどの説明があつた<sup>1)</sup>。朱鎔基総理(当時)は、中国の都市化は他国のモデルを完全に複製してはならず、自分の実情に基づき中国特色のある都市化の道を歩まなければならないと強調した。その後、2001年

8月に都市化推進に関する計画や方針は発表され、2007年に中国特色のある都市化を推進し、「都市と農村の統一計画、分布の合理化、土地の節約、機能の完備」という原則が示され、大中小都市の協調的発展と都市群、大都市の建設が進められた。2012年末に開かれた中央経済工作会議で「積極的かつ穏当に都市化を推進し都市化の質の向上に努める」という意思表明をした。また、2014年に都市化政策の基本方針を定める「全国促進新型城鎮化健康発展規画2011~2020年(「新型都市化の健全発展を促進する計画」2011~2020年)が2014年3月16日に発表され、中国全土の健全な都市化発展を導く巨視的、戦略的、基礎的計画ができた。新型とは、戸籍、土地、雇用、社会保障の制度的改革を重点とする人間本位の考えを指し、都市化とは、大都市より中小都市や農村地域の中心地区の都市形成による居住環境の改善や就業機会の創出を果たす考えを意味していると理解すればいいであろう。

本研究はこのような背景に基づき中国の都市化の推進過程を考察し、日本の都市化を参考にして都市化の進展に伴う問題と発生原因を分析し、中国の都市化推進において直面する課題を探ってみる。

## 1 社会の変遷と市場の選択

中国の経済社会の簡単な回顧を通して分かるように、現在推進されている中国の都市化は、民生向上の舞台と

することと都市を新たな経済成長パターンを推進する舞台とするという2点に集約できる。長い間、中国の実情にあった農村重視の姿勢が強調されてきていたが、今日、都市と農村の一体化を図る都市化が強力推進されていることは、都市が農村に変わって「時代の主役」になっている。(表1参照)

表1 中国経済社会の変遷

	1949～1978年	1978～2012年	2012年～
時代の特徴	政治重視 (毛沢東思想)	経済優先 (鄧小平理論・三つの代表・科学発展観)	民生向上→都市化 (儉約提唱)
時代の主役	党・農村	企業 (外資系企業を含む)・農村・経済特別区	人民・都市
国力の傾向	Political Power	Economic Power	Soft Power
求心力	権力	票子(金銭)	文化・教育
社会的背景と関心	平等・非効率	格差・腐敗	社会保障
	衣・食	衣・食・住	衣・食・住・用・行
	貧困(大鍋飯)	富裕(先富論)	幸福感(共同富裕)
発展方向	自力更生	改革開放	民生(都市化)→民主
	人民公社	世界の工場・世界の市場・海外進出	対外進出の拠点
主要産業	農業	工業	金融業・サービス業
経済発展の舞台	国内	国内外	国内外・宇宙・海洋
経済発展の尺度	人口	GDP(国内総生産)	環境

出所：江原規由「中国の都市化～市民国家への道」、『季刊国際貿易と投資』Spring2013、No91、53頁。

中国の都市化をめぐる政策は、「上山下郷<sup>2)</sup>」→「都市部主導・農村部従属」→「小城镇、大戦略<sup>3)</sup>」→「大都市」という紆余曲折な試行錯誤を繰り返した。現在の新型都市化という政策はこれまで実施された政策の中の「小城镇、大戦略」という政策に相似する点があるが、新たな定義が含まれている。すなわち、1980年代から21世紀初頭までの20年間に、「厳格に大都市建設を制限し、合理的に中規模都市を発展し、積極的に小規模都市を発展させる」という戦略に基づき都市建設を進めてきたが、しかし、市場経済の進行につれて大都市の工業化の発展と人口集中効果が益々顕在化になり中国の経済成長の重要なエンジンとなり、その波及効果の下で周辺地域の中小規模の都市と相互に呼応して都市群に形成されているが、政策上では大都市の波及効果による都市化を認める認識が達成されたのである。

この認識に基づいて議論を重ねた結果、2012年の中国政府活動報告書に「新型都市化」を経済成長の新しいスポットとする戦略が示されたわけである。そのため、新型都市化政策は「小城镇、大戦略」の考え方に似ている

けれども、経済社会構造が大きく変化したことによって都市化の中身も大きく変わった。「小城镇、大戦略」政策の有効性が限界に至った原因はいろいろと考えられるが、この都市化政策の主体である農村の集団性企業と郷鎮企業が市場競争の荒波に解体し凋落したことと、非集約的生産による大量の土地占有、工業廃棄物の回収処理困難、金融・物流・情報・技術・人材・サービスなどでの非効率と比較劣位によるコスト高と分業化生産不能が主要な原因として挙げられる。

中国では長い間、経済と社会における各種資源要素は地理と政策の比較優位性のある沿海地方に集中している。これらの地域は工業化の進展に伴い都市化、都市群も自然に形成された。ところが、皮肉に集中過ぎる工業地帯と大規模都市の形成により種々のボトルネックが生じて経営資源の確保が難しくなり、生産活動全体の円滑な進行と発展の妨げになっている。その結果、市場の選択は再び決断に迫られるようになった。確かに沿海地方の工業化は輸出志向型工業が多く、長い間、この地域のメイド・イン・チャイナの製品が中国の経済成長に大いに貢

献し、農村の余剰労働力の受け皿となってきた。ところが、リーマンショックを切っ掛けに輸出志向の企業が大きな衝撃を受け、外需が不振に陥り、欧米向けの輸出体系も歴史的転換期に差し掛かっている。さらに人件費上昇のため沿海地方の労働力確保が困難になり労働力市場における労働力移動と需給ミスマッチが発生している。同時に、出稼ぎ依存の生産活動は農村の人口空洞化と「留守児童」（両親が出稼ぎに出て農村部に残された子供）の教育などの社会問題を引き起こして経済急成長が生んだ歪みにより経済成長の大きな足枷になっている<sup>4)</sup>。

このように、超大規模の都市化は都市部の工業用地の供給不足の問題や、エネルギー、原材料、環境などの生産コスト上昇の問題を引き起こして、その結果、都市部の過剰生産が工業化の継続を困難にさせる羽目になり、「消費地生産」に軸足が移り大規模な産業移転が現れる。代表的な例として、世界一のOEMであるフォックスコンの内陸部への生産拠点移転が挙げられる。これは単なる安い賃金を求めるというよりも、従来の生産拠点では労働力を確保するのが難しくなっているためだと考えられる。フォックスコンは労働集約型の産業を深圳から成都などの内陸部に移転する理由は労働者不足によることでルイス転換点を迎えていること示すものでもある。即ち、安価な労働力が枯渇するにつれ、経済のより一層の発展が労働賃金の上昇を招いているのである<sup>5)</sup>。

また、中国の歴史地理学者の胡煥庸(故人)氏は黒竜江省の黒河と雲南省の騰冲をつなげるラインを中国の居住適合ラインと定義し、ラインの東部は居住適合地域でラインの西部は居住非適合地域だとしている。実際、現在の中国でラインの東部地域に国土面積の36%しか占めていないにもかかわらず96%の人口が居住している。ところが経済成長による地域格差の拡大が顕在化になり国家安全と戦略の角度から考えると、胡煥庸ラインに示される居住非適合地域の西部地域も開発し都市化を進めざるを得なくなるようである。2014年3月に発表された「新型都市化計画」の目標はこれを反映するように、「ランドブリッジ(ユーラシア大陸横断鉄道)ルート」、「長江沿いルート」を2本の横軸に、「沿海」、「京哈・京広(北京-ハルビン、北京-広州)」、「包昆(包頭-昆明)ルート」を3本の縦軸にし、軸線上の都市群を拠点に、その他の都市化された地域を重要な構成部分とし、大・中・小都市と小城鎮をバランスよく発展させるという「両横三縦」の都市化戦略枠組みを構築することとされた。

30年前の「離土不離郷」経済成長政策は人民公社時代から存在した農村地域にある企業(社隊企業や郷鎮企業)を支援して工業化を進めようとしたが、計画経済時代の影響が大きくて小規模都市での工業化も成功できず都市

化も実現できなかった。ところが、30年後の現在は、市場経済化の進行につれて経済構造の変化と中小規模都市のインフラ整備が進められているため、コスト面の比較優位性が浮かび上がり、大都市ではなく、かつて実現できなかった広大な小規模都市での都市化推進が再び自然的に市場経済の選択対象となるようになった。

## 2 都市化の推進と現状

### 2.1 戸籍の一体化と農耕地の転用

前述のように中国の都市化をめぐる政策は紆余曲折な繰り返しがあったが、工業化の実現という課題をずっと抱えていたので都市化自体への執着は変わっていないどころか、特に改革開放政策を実施以来、30年間以上都市化推進に努力してきた。

ところが世界2位の経済規模に達した中国にとってこれまでの都市化過程に多くの問題点が存在することは否めない。まずは都市化率に注目したい。すなわち都市人口をどのように定義すればいいかという基本的な概念についてまだ議論の余地が残っていると言える。中国では都市人口とは、都市在住期間半年以上の都市常住人口を指している。つまり、都市部に住んでいながらその戸籍を依然として農村部に置く農民工も都市人口に含まれる。このような計算で得た公式な都市化率は、改革開放をスタートした1978年時点では17.9%であり、その後34年間にわたって平均1%増のペースで進行した(表2参照)。2010年の都市化率は49.9%で、2011年には51.3%を達し、中国の歴史上初めて都市人口が農村人口を上回ったとして、大いに注目された。一方、都市人口ではなく、都市部非農業人口の登録総人口に占める比率(実質的な都市化率)は2010年時点で34.2%となる。すなわち、統計上6億7000万人の都市人口には約2億1000万人の農業戸籍人口が含まれることになる。このように考えれば、農村戸籍のまま都市で居住することはいろいろな不平と不具合が生じてしまっている。そのため、都市部に居住する農村戸籍人口である農民工が都市戸籍を有することが認められて、はじめて真の意味での都市人口になると言えるであろう。

その延長線で中国の都市化率に目を向ければ、2011年に中国の都市化率は51.3%に達したため、伝統的農村中国は都市中国に転じたと言われたが、戸籍制度の制限で農村戸籍のまま都市部で長年生活し住宅の購入や納税もしている者が1.59億人しかないという事実が存在するので中国の都市化率に対して二種類の戸籍制度という背景への理解が必要とされるのである。このように考えれば、戸籍制度でいう戸籍都市化率は実際に35%にも満た

さず先進国の80%は無論、世界平均の52%、中国の経済成長状況に近似する発展途上国の60%よりも相当低いという真実が分かったわけである。

中国の戸籍制度は、戸籍登録条例によって1958年に法制化された。農村部と都市部では、その居住者に対して、それぞれに農業戸籍と非農業戸籍が与えられる。また、戸籍制度は都市と農村を区分するものだけではなく、そこに居住する人々の権利や義務を規定する前提でもある。都市部では、住民の教育、就業、医療、福祉など公的なサービスが市場経済化によって変貌しつつあるが、基本的に国によって支えられている。これに対し、農村では公的なサービスの大半を農民は自助努力で支えなければならない。

ところが、改革開放以降の経済発展に伴い、労働力の流動化が始まったことにより、戸籍制度の改革が余儀なくされた。一部の地方では、農業戸籍と非農業戸籍の統一が進み、特に中小都市レベルでは農村からの移住にも開放的になりつつある。しかし、戸籍制度改革に着手してから20年以上が経っても、全面的な戸籍の統一は実現せず、上海や北京など一部の大都市では、依然として厳しい制限が続いている。農民工の「就業は都市でも、戸籍は農村」という深刻な状況を抱えたままになっている。このように、農民工は非農業戸籍ではないため、医療や教育などの行政サービスを受けられず、これは彼らの消費活動を抑制し、社会の安定・経済成長にも悪影響を与え工業化のグレードアップの支障となっている。

表2 中国経済社会の変遷

年	総人口 (万人)	都市数 (個)	都市人口 比率 (%)	都市人口 (万人)
1949年	54153	132	7.3	3949
1957年	64653	176	10.9	7077
1961年	65821	208	15.4	10133
1965年	72538	168	12.2	8858
1978年	96259	193	17.9	17245
1991年	115823	476	26.9	31203
2008年	132802	655	45.7	60700
2010年	134000	657	49.9	63000
2011年	134900	661	51.3	69000

出所：国家統計局『2012中国都市統計年鑑』より筆者作成。

もう一つの注目点としては土地の問題を挙げられる。都市化の推進により農耕地が転用されることはますます顕在化になっている。都市化を進めるには食糧の安全を損なうと本末転倒になる。中国は全国民を飢えさせない必要最低限の耕作地面積は一般に18億畝(約1.2億ヘク

タール、1畝≒1/15ヘクタール≒6.67アール≒667m<sup>2</sup>)とされ、耕作地を18億畝以下に減らさないというのが目標値でありスローガンである。すなわち最低限18億の耕作地面積を維持しなければならない。

この目標値は2006年に掲げられたのだが、2005年以前の目標値は19.2億畝以下に減らさないというものであった。現実では19億畝を下回ってしまったので目標値の方を修正したのである。18億畝という数値は、2033年ごろ、中国の人口が15億人前後のピークを迎えたときに、最低でも年産6.63億トンの食糧が必要で、それには最低でも16億畝の耕作地が必要であり、それにプラス2億畝分の経済作物を植える土地が必要だという計算ではじき出された数字のようである。しかし、2010年の段階で耕作地面積は18.18億畝にまで減っており、その後の耕作地面積のデータが表に出てこなくなった。2013年12月23日の中央都市化(城鎮化)工作会議上で示された最新の全国土地調査データによれば、全国耕作地面積は1.3万ヘクタール(20.31億畝)ということになっていて、耕作地面積が2億畝も回復したことになっていたが、これは「水増し」があると思われる。

この調査結果を発表した国土資源部副部長が言うには、「過去に把握していた耕作地面積より2億畝多いが、基本の国情に変化はない。耕作地面積が増えたわけではない。耕作地の中には重度の汚染により耕作地に不適切な土地も含まれている。地下水のくみ上げすぎで正常に耕作できない土地も含まれる」と<sup>6)</sup>。このように、数値が水増しされて報告されるのは、それだけ危機感が強いということであり、耕作地の減少は深刻だと認識されていることの証左だと見ていいであろう。

## 2.2 参考としての日本の都市化政策と現状

今度は目を転じて隣国の日本の都市化の状況を見てみたい。実際、農業社会に巨大都市が出現したという点から見ると、日本と中国の間には一定の相似性が存在する。18世紀の江戸はすでに100万人の人口を持っており、当時の清王朝の北京と並び、世界で100万人の人口を持つ2大都市となった。日本の都市化は高度経済成長期と重なった。

1950～1977年にかけて、日本の都市化率は37%から76%に上昇し、年平均で1.5ポイント上昇した。1955年の都市部の人口が占める比率は56.1%に上昇し、農業人口は41%に低下した。三大都市圏(東京・大阪・名古屋)の形成により日本は都市部・郊外の人口が多数を占める国になった。1960～1970年の都市化率は、年間平均2.51%のペースで上昇し、国全体の成長率の2倍以上に達した。1970年に、日本人の72.1%が都市部住民となっ

た(図1参照)。1970年、当時の田中角栄首相は日本列島改造論を提唱した<sup>7)</sup>。これは日本の都市化の節目となる出来事であった。この計画には、工業再配置・旧都市部の改造・新25万人都市の建設といった三つの内容、および交通・通信網の構築が含まれる。都市化は3本柱の一つとなった。

中国が現在、都市化推進により内需を拡大しているのと同じく、日本が1970年代に実施した大規模な都市化もまた、田中元首相が「日本経済の高度発展を支えてきたある要素が、失われ始めているか、すでに失われた」と感じたためである。日本列島改造論の多くの内容は、日本の都市化の問題(極端な大都市病など)に向けられたものである。田中元首相は都市化を通じて、人口と資源を東京・大阪以外の中小都市に流れさせようとした。田中元首相は「改造論」の実現に大きな期待を寄せていたが、この楽観的な態度は高度経済成長の可能性を前提としていた。しかし田中元首相は最終的に退任を迫られ、列島改造論の多くの部分がうやむやになった。現在になっても、「東京一極集中」という問題が解消されていない。そればかりか現在、日本の震災後の復興に深刻な影響を及ぼしている。福島などの被災地は人口が少なく、高齢化が深刻であり、復興が困難なためである。

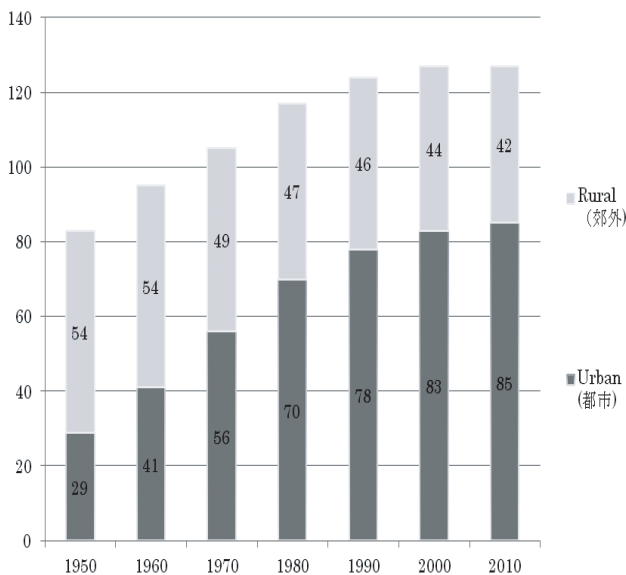


図1 日本の都市・郊外人口の推移(単位:百万人)

資料: United Nations:World Urbanization

Prospects:<http://esa.un.org/unup/>

出所: 倉本由香利「都市化する世界ー私が今年考えたいテーマ」  
[http://blog.goo.ne.jp/mit\\_sloan/e/d1e33419a7c665f77c12eb3532edf111](http://blog.goo.ne.jp/mit_sloan/e/d1e33419a7c665f77c12eb3532edf111), 2014.3.24.閲覧。

また、都市化の推進は大量の国家資金を必要とする。中国では現在、注目を集める地方債問題が誘発されている。日本にもこの問題は存在しており、過去数十年間の都市化推進と密接に関連している。この問題は現在も解決されておらず、深刻化を続けている。日本の都市化の主な財源は、地方税・国税・地方債である。その他に、政府が所有する金融機関からの融資、民間金融機関からの融資も、一部の資金源になる。ところが、日本では1990年代の半ばから、地方債が深刻な問題になった。これは各地の道路建設・都市再開発に巨額の資金が必要であり、また日本経済の低迷と人口減少などにより税収減が生じたためだと考えられる。

戦前の日本の都市化推進において、主に拡大を続ける都市財政の支援により、地方債務問題が生じた。日本の地方自治体の独立した財源は極めて少なく、大阪市長の關一(1923年)が地方公営企業を手がけ、これらの企業の収入を市民の福利厚生に充て好評を博したことは例外だと言ってもいいかもしれない。戦後日本の都市化推進の過程において、当時の地方自治体の債務問題は現在ほど深刻ではなかったが、財政の自主権がなかったため、国家から得られた資金補助を、産業の基盤を固められるプロジェクトに優先的に割り振ることが多かった。その結果、高度経済成長期に、国民の福利厚生が十分に引き上げられなかった。1980年代以降、日本は地方債の発行を開始した。90年代に経済成長率が低下を始め、公共負担が拡大すると、地方債務問題が深刻になったわけである。

いずれにせよ、日本は政府が社会のインフラ整備・福利厚生を担当する際に生じる大量の債務負担を、いかに解決するかを模索し続けている。しかし現状を見る限り、この問題は日本経済の重要な潜在リスクになっている。日本の負債は主に中央政府の負債であり、地方債の概念とは完全に一致しないが、それを反映する資金源および支出削減の苦境は似通っている。

財源の他に、日本が都市化の過程で直面しているもう一つの大きな問題は土地である。1968年に日本は都市計画法を発表し、都市部にする予定の土地を『市街化区域』と『市街化調整区域』の二種類に分けた。『調整区域』で、農業用地はその他の用途に切り替えられなくなったが、税務上は地主への補償として優遇策が適用された。これは農業保護措置の一種である。その一方で『市街化区域』においては、農業用地は住宅用地と同じ課税条件となった。これでは農業を続けても割に合わず、土地の用途が徐々に切り替えられた。このような手段を通じて、日本の都市化が推進された。しかし農業用地の用途を切り替えた場合、過去に免除されていた税金が追徴課税される。その結果、多くの農家が都市部の地主になり、都市のよ

うな地方に生活しながらも、農業で生計を立てていた。1980年代にバブル経済の影響で不動産価格が高騰し住宅用地が不足になり、都心や都市部では、非常に高額な遺産相続税がかかるため、狭い家屋が大量に出現し、多くの人が都心から離れた。

日本の都市計画法は1968年に発表され、都市化に向け法的基礎を提供した。同法は促進区域と抑制区域を明確に区別し、関連の許可制度を追加することで、都市の無秩序な拡大を防いだ。土地の使用はかつての4種から8種に分類された。また都市の環境品質を向上させるため、1993年より12種になった<sup>8)</sup>。ここから分かるように、日本が都市化の過程で土地を獲得した手段は、主に市場化による購入および行政手段による誘導であった。そのため大規模な不動産開発プロジェクトは難航し、日本の都市計画が時に乱れて見えるようになった。トラブルが生じるのは、一般的に公共事業による土地収用の場合である。例えば空港・道路・ダムなどの政府建設工事の場合は、半強制的な収用が生じるか、住民の転居を迫ることが多い。しかしこれには長い時間がかかる。土地収用法によると、政府は土地を取得できるが、これは最後の手段である。有名な事例は、成田空港建設時に警察を動員し、反対する農家を追い払い土地を強制的に取得したケースである。成田空港の問題があれほど受動的で複雑になった重要な原因は、現地社会の協力を得られなかったことが挙げられる。

日本の都市化の結果、東京一極集中という問題が生じて大都市病に罹り解決の方法もないままである。そればかりか、東日本大震災後、都市部への流入による被災地の人口減と高齢化加速により被災地の復興に深刻な影響を及ぼしている。それは現在推進している都市化の中国にとって都市病や各種資源の一極偏重の防止に貴重な参考になるであろう。

### 3 都市化の課題と問題

#### 3.1 都市部移住の夢と現実

都市部への移住は中国の農村住民の夢であるが、都市と農村という長期間に存在していた二元化社会構造を変えることは一朝一夕にできるのではなく、身分の変更、相対的に安定かつ高額の収入、基本的な社会保障の享受、より良い生活の質の向上、人口、住居、交通、環境、教育、医療など、大量的かつ集中的に都市部への移住希望の農民にとっても政府の政策対応にとっても、多くの難しい現実が待ち構えているのである。これらの問題を解決しなければ都市部で新たな二元化構造社会が生じる恐れもあるであろう。

関連の問題として、都市化とは農村人口の都市部への自由流入を容認すべきか、都市部戸籍制度を廃止すべきか、都市部は無制限に人口規模を拡大すべきか、どのような都市計画と建設をすべきかを考えなければならない。言い換えれば、国家戦略に基づく都市化推進は、基本的な公共サービスと社会保障体系が形成され、生活に満足な収入と個性のあるライフスタイル環境が整えられ、片方の都市部への移住だけでなく、都市部から農村部への移住も十分に可能となることこそ、本来の方向と目標だと言えるであろう。このような認識に基づき、中国の都市化は単なる都市規模の拡大や都市数の増加ではなく、都市と農村の格差縮小と資源や産業の合理的に配置することは中国の実情に合うのである。農村からの出稼ぎ労働者(農民工)2.5億人、及び都市と農村間を往来する流動人口7000万人が、農民戸籍のままであり、都市戸籍が取得できなければ、彼らの子女も含め、医療、教育、就職、賃金、労働条件、社会保障などで不利な状況におかれているため、たとえ都市部にいるにしても都市部への移住という夢は叶えないであろう。

都市に関する話題を少し遡って探せば、2000年に都市化という言葉が初めて中国政府に使われ、2002年に中国で初めて都市をテーマとして扱われたことが分かる。2002年12月に上海で万国博覧会の開催が決定され、上海万博のテーマは、今日の中国の都市化を先取りしていたと言える。6ヶ月にわたる会期期間に国内外から7000万人を超える入場者があった。「よりよい都市、よりよい生活」という上海万博のテーマは多くの農業人口に夢を与えた。ところが、都市化を推進する最大の難点は、何よりも新たな都市住民に対する住宅供給にあるという。例えば、農民工(1%ほどが既に都市で住宅を確保しているとされる)の約半数に住居を手当てする場合、1.3億戸が必要となり、今後、都市化が進めば、さらに、億戸単位の住宅が必要となるのである<sup>9)</sup>。

このように、都市化の推進が経済の成長に貢献することは多く議論され、工業化が供給を創出し、都市化が需要を創出することも一般的に認識されている。しかし、十分な工業発展の条件や市場がないままインフラ投資や不動産投資という需要創出に偏る都市化が多くの方では見られる。例えば高速鉄道の建設計画について停車駅や派手な駅舎の建設により周辺の土地・住宅価格が高騰したが、工業化による都市化の常軌を逸したため、たとえ広い幅員の道路や広々とする開発区、林立の高層住宅が建設されても真の都市化の実現ができないのである。近年、各地で現れるゴーストタウンなどは有力な証となっている。そのため、政府主導の投資と土地開発先行の都市化は需給関係に反する行動で成功することが難しいと

言わざるを得ない。先に収入があるからこそ消費に行くのであって雇用拡大と収入増を先に実現しなければ投資の浪費と不動産のバブルという悪結果しか生まれない。しかもそれは消費意欲を大きく損なうことになる。土地の抵当による借金資本で都市化を推進することは負債増大と償還不能の悪循環になりやすい。

また、経済発達地域の産業移転を受け入れることによる都市化はいろいろな弊害が起りかねない。すなわちローテク、環境保護無視、資源枯渇型、外来資本歓迎のような産業に依存する工業化そして都市化の実現は真の経済成長になれないのである。ここで市場メカニズムに沿うインフラ整備や公共サービスの完備、過去の経験と教訓を吸収することは都市化の成功になるかどうかの鍵となっているであろう。ここで一つの成功例として浙江省温州市蒼南県龍港鎮の都市化推進を挙げられる<sup>10)</sup>。この龍港鎮という小さな町は、1984年に戸籍制度の制限を取り除き、農業以外の生産活動をするよう、農家の自発的な資金集めによって経済活力に富む小規模都市を建設した。その結果、農作業を大口農家に委託すると同時に印刷業、繊維業などの生産活動と市場の開拓を通して農業中心のタウンから工業とサービス業を中心とする都市に変身させた。

このため、住宅の確保、産業構造の転換、環境保護や社会的インフラ整備などを配慮する都市化は多くの地域で多くの難題課題を抱えていることが改めて認識できる。これまでの結果を見て分かるように、数億人の農業人口が都市部に流入したが移住生活というより集団的に居住するという流動性のある集団といったほうが妥当である。一方、農村は「993861部隊(老人・婦女・児童)」<sup>11)</sup>しか留守していなく、人的資源の窮乏化、産業の空洞化がますます深刻化になっている。国家統計局の統計によると2012年末に全国に19881の鎮があるが、ほとんどの鎮はインフラ整備と公共サービスが不完全で有力産業もなく、農民を受け入れる魅力も能力もない。課題と言えば、都市規模の拡大増加より現にある都市の機能健全化やレベルアップは優先すべきではないかと言えるであろう。しかも都市化の推進は無制限にすることができないため、14億人を有する中国としては「3農問題」を常に意識しながら行動しなければならないのである。すなわち、食糧の生産、農村の存続、農業の近代化という3つの問題はまだ解決されないものである。習近平氏は「たとえ将来70%の都市化率に達したとしてもまだ4~5億人が農村にいる。農村は荒廃の農村、留守型の農村、記憶にある故郷であってはならない。都市化の推進が必要だが、農業の近代化と農村の建設も進めなければならない。同時に進めることは相互に補完関係になり都市と農村の一体

化がはじめて発展が出来る」<sup>12)</sup>と指摘している。

重ねて現実にある問題を考えると、最も突出する問題は戸籍制度の問題を挙げることができる。これは都市化の進展に横たわっている至難の難題だと言えるであろう。中国は2013年から小規模の都市と鎮の戸籍制度を全面的に解禁し、中規模の都市の戸籍制度を秩序に沿って緩和し、大都市の戸籍制度を段階的に緩和し、合理的に特大都市の定住条件を設定し、それに適合する農村人口を都市住民に転じさせようとはじめて都市化の具体策を決めた<sup>13)</sup>。都市化を推進するに先だって戸籍制度の改革が行われ、「戸籍管理制度改革に関する國務院の通達」に基づく公安部の統計戸籍登録の統計によると、2010~2012年に都市部での定住人口は2505万人で年平均835万人であったという。また中国社会科学院工業経済研究所の推測によると、2030年までに現在の農村戸籍人口の70%が都市へ移住するという。

以上のように戸籍制度の改革は都市化を推進するための先決条件となっている。これについては、李克強首相は次のように強調している、「農業からの移転人口の市民化を秩序立てて推し進める。戸籍制度の改革を促進し、都市規模に基づく差別化転籍政策(今後の発展の余地や人口的余裕などを考慮して都市の規模を基準に受け入れ数に差をつけた政策)を実行に移す。能力や意欲があり、しかもすでに都市部で各種の労働や商売を長年続けている農民工については、その家族ともども、徐々に都市部の戸籍にしていく。まだ転籍が済んでいない農業からの移転人口への対応策としては、居住証制度を設ける。出稼ぎ労働者に随伴して都市部に移ってきた子供のより多くがその都市の学校に入り、滞在先で進学できるようにするとともに、農民工向けの職業技能向上計画を実施する。都市部の基本的公共サービスが常住人口全体に行き渡るよう着実に取り組みを進め、農業からの移転人口と都市部住民が共同で現代的都市文化・生活を築き、分かち合うようにしていく」と<sup>14)</sup>。同時に、重点的に解決する問題も次のように指摘している。それは、「三つの1億人」という問題である。すなわち、農業からの移転人口約1億人の都市戸籍への転籍を促進し、約1億人が暮らしている都市部バラック地区と「城中村」(都心にある村)を改築し、約1億人の中・西部地区内での都市化(市民化)を導くという問題である。

このような視点に立つ都市化推進は、地域の実情に基づく政策も明示されている。それは、中・西部地区の新しいタイプの都市化への支援を拡大する。産業発展力と人口集積力を高め、農業からの移転人口が近場で就職できるようにしていく。交通・水利・エネルギー・都市施設などのインフラ整備をさらに急いで推し進め、中・西

部地区の都市群と都市の発展の持続力を増強する。東部地区の都市構造を最適化し、都市化の質とレベルをいっそう向上させる。また、都市化の管理の刷新と仕組みの構築を強化する。より大規模にバラック地区の改築を速め、高層ビルが立ち並ぶかたわらにバラック地区が広がっているなどということが絶対にならないようにしなければならない。国家新型都市化計画を導きとして、関連計画をしっかりと総合的にかみ合わせるようにする。都市部の建設用地の使用効率を引き上げ、公共交通を優先的に発展させ、歴史的文化と自然景観を保護し、ワンパターンの都市再開発を防ぐ。小都市と村の整備計画に対する管理を強化する。農業からの移転人口の市民化に必要なコストの分担の仕組みや都市建設への多角的な投融資の仕組みの構築を模索する。建設と管理の水準を高めることで、都市それぞれの特色があり、働くにも住むにも快適で、いっそう活気に満ち溢れた場所にしていく(図2、表3参照)。

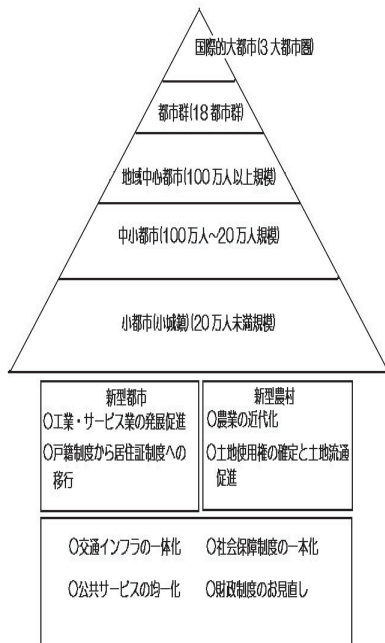


図2 国家戦略として位置づけられる都市化

出所：『中国都市体系企画綱要 2005~2020』を参考に筆者作成。

当然、農村人口の都市部移住に従って都市として負担するコストの問題と、都市管理の問題が浮上するであろう。農村人口が都市部に移住したら都市政府は社会保障、教育、医療、住宅、交通、情報、雇用などについてのコストを推算しなければならないが、1人の農村人口の市民化により20万円のコストがかかると言われるが、現に科学的根拠の数字が提示できない。また、大量の農村

表3 国家戦略として位置づけられる都市化

期間	都市化政策の主要内容
第10回 5ヵ年計画 (2001~ 2005)	基本方針：都市化を通じて都市と農村の 共通発展を図る ・大中小都市と農村地域の中心地区(鎮) の共同発展を通じて合理的な都市体系 の形成 ・(小都市を含む)規模の小さい行政機関 所在地(県)に重点を置く小都市(小城镇) の発展 ・都市化推進の妨げとなる制度的・政 策的要素の取り除き
第11回 5ヵ年計画 (2006~ 2010)	基本方針：都市化を健全な形で推進する ・安定した職を有する農民工に市民権 を付与、人間本位の都市化を促進 ・効率的かつ持続可能なパターンで合 理的な都市空間の構築 ・資源・環境・地理条件に適合する都 市計画の制定実施を促進
第12回 5ヵ年計画 (2011~ 2015)	基本方針：都市化を積極的かつ穏健に推 進する ・都市群形成の構想に基づく新型都市 化戦略の実施 ・中小都市や小都市(小城镇)を中心に農 民工とその同居家族の市民化を推進 ・都市人口の過密化等による都市病を 防ぐための都市化を図る

出所：劉家敏「中国が目指す『都市化』とは何か—『新型城镇化』  
 に政府が込めた思いと今後の課題」、みずほ総合研究所  
 『One MIZUHO』、2013年9月30日号。

人口の都市部への流入により都市部の現在の経済社会発展能力が十分な受け入れる能力を提供できるかどうかとも未知数である。

また、国家統計局の「2012年我が国の農民工調査報告書」によると、2012年末に中国の農民工数は2億6261万人で平均月収は2290元(東部地域2286元、中部地域2257元、西部地域2226元)だという。農民工の働く場所は64.7%が東部地域で、17.9%が中部地域で、17.1%が西部地域である。東部地域は依然として大量の農民工を受け入れているが、中部地域と西部地域の受け入れる量が確実に増加している。関連の現象は農民工の平均年齢の下降と教育レベルの低下がこのような分布に形成する一因だと言えるであろう。農民工の平均年齢も上昇し40歳以下の出稼ぎ労働者は2008年の70%から59.3%に減少し平均年齢は34歳から37.3歳に上昇している(2012年)。出稼ぎ労働者の学歴は相変わらず低く、文盲が1.5%、小学卒が14.3%、中学卒が60.5%、高校卒が13.3%、専門学校以上が10.4%をそれぞれ占めている<sup>15)</sup>。東部地域は経済発達地域のため生活支出費用も他地域より多いため、同様の雇用機会の下では出稼ぎ労働者は故郷に近い場所での就業を希望するので農民工の出稼ぎ先も中部地域と西部地域に流入する傾向が見られている。



国家人力資源と社会保障部の楊志明副部長は2014年2月に、「ここ数年、農民工の60%以上の就業は依然として東部地域であるものの、東部地域には低成長、マイナス成長まであらわれており、中西部地域が持続的に成長している。中西部地域の賃金は東部地域より10%前後低いが、自宅から比較的近く、生活コストも低く、家族の世話しやすい等から、就業する魅力は高い」「産業の高度化や産業シフトの需要に応え、労働力は東部、中部、西部の間で合理的な流動が促進され、ある程度は各地域の労働環境の改善と農民工に対する人道的配慮が促進されている」と述べた<sup>16)</sup>。楊志明副部長によると、2013年、全国農民工の総数は2.69億人で、前年比633万人増となった。そのうち、出稼ぎ農民工は1.66億人で前年比274万人増となっている。2013年出稼ぎ農民工の月給平均は2609円で前年比319元増の13.9%増であった。農民工の収入は既に農民1人当たり収入の50%を占めている<sup>17)</sup>。このように考えると、農民工の就業は農民工の全体量に限界があるということから、就業と雇用問題という構造的矛盾が突出していると言える。今後ある一定の期間において、中国農民工の総数は供給が需要を上回る現象が存在するが、就業と募集がともに難しいという構造的矛盾が現れるであろう。一般工の募集難は、農民工の供給の有限性を反映したもので、技術工の募集難は、産業シフト、高度化プロセスの技能人材不足を反映している。根本的に、農業からの労働力の移転はまさに無限から有限へと変化している。農民工の増加の伸びも鈍化していることは、農業労働力が持続的に大規模な都市移転をするに伴い、潜在的供給があるにもかかわらず、無限ではなくなっているということである。

過去30年間に数億人の農村人口は都市部に流入し都市常駐人口は農村常駐人口を超えているが、依然として多くの農村人口が都市部への移住を希望している。中国社会科学院の報告書によると2020年と2030年までに都市部住民になる農村人口はそれぞれ3億人と3.9億人になるという。すなわち、今後の10年～20年間に中国では米国総人口に相当する人数が農村部から都市部へ移転すると予想されている。言い換えれば、これまで大量の農村人口が都市部へ流入したことによって都市化率が高くなるのなら、今後は基本的公共サービスの平等化、農村部の都市化建設と都市化の分布、都市化の速度、都市群と相互の関係、都市と農村の関係などは重要な課題と言えるであろう。

農民工を真の都市住民にするため、戸籍の統一に伴って、同時に取り組むべき課題として、以下の4つが挙げられる。第1は、農民工の都市部での就業機会を確保することである。2億人以上の農民工が存在しているが、

この膨大な就業機会を提供できるのは主に都市部のサービス産業であり、特に中小企業となろう。そのため、政府は中小企業の発展を一層促進していくことが重要である。第2は、農民工が購入できるような住宅を供給することである。農民工は都市部での住宅所有率がわずか1%で、今後低所得向けの「保障性住宅」を農民工にも提供しやすい仕組みを作っていく必要がある。第3は、農民工の子供の教育問題を解決しなければならないことである。農民工は高額な入学料などを支払っても自分の子供を都市部の学校に入学させることができないケースが多発している。そのため、多くの子供はやむをえず親と離れ、農村の学校に通わざるをえない。今後、都市化の推進にあたって、都市部の学校整備や拡大が求められている。第4は、農民工の社会保障問題を解決することである。農民工が都市部の社会保険に加入する割合は約20%と非常に低い。病に襲われると余儀なく農村部に帰る農民工が多く存在する。このような状況を改善するため、今後、農民工の市民化に対して政府が積極的な財政出動を打ち出すことが必要である。

現在の中国では、農村は人々の非農化により「もぬけの殻」となり、宅地は普遍的に「古きを壊さず新しきを建てる」ことで、新たな住宅建築が徐々に周囲に拡大し、村落用地の規模拡大や放置廃棄が加速するという一種の「ドーナツ化」というよくない方向に進化している。国家統計局の公布した統計データによると、2011年に全国の農民数は2億5278万人に達し、前年より1055万人増加し、4.4%の伸びとなった。そのうち、出稼ぎ農民工は1億5863万人で528万人増加し、3.4%の伸びであった。この1.6億人の農民工が農村を離れ都市に入ることによって、多くの「空洞村」をつくり出しているのである。推測によると、現在、中国の6割以上の農村に「空洞化」現象が存在しているという。さらなる悲観論者は、中国の農村、特に西部の比較的遅れた地区で、8割以上の農村に「空洞化」現象が起きていると推測している。実際に、前述(3.1)のように、現在の中国農村の現状は、「外から見れば村だが中に入ると村ではない。古い家に人は住んでおらず荒地に雑草が生えている」と表現される通り、昔、青年男子が多くいた農村だが、今、残っている大半が高齢者や子供、留守を預かる女性で、まさに「386199部隊」<sup>18)</sup>の大本営になっているのである。

この農村が「空洞村」に化け農業が荒廃し農民がいなくなることは、中国の工業化、都市化、戸籍制度、土地制度の二元化の産物である。それは農村土地空洞化や人口空洞化に加え、農村産業空洞化とインフラ空洞化も含み、本質的には農村地域経済社会の機能全体の退化である。それゆえに、社会学の角度からいえば、「空洞村」は

現代中国における旧農業社会の最後のワンシーズンなのである。「空洞村」の形成と発展は、1000年持続してきた「老いは養う者を持ち、幼きはよりどころを持つ」という伝統的家庭倫理構成の大きな衝撃であるほかに、派生的な一つの社会問題になっている。まず土地の深刻な浪費をつくり出す。「空洞村」は土地を占有しており、耕すこともできなければ使用することもできず、土地資源の大きな浪費なのである。次に、農村社会の治安を悪化させる。大量の青年・壮年労働力が出稼ぎに行き、多くの農村家庭に残るのは皆老人や女性、子供で、これは犯罪分子がつけ込むすきを残している。最後に、農村経済社会の発展を阻んでいる。「空洞村」の存在は、農民の居住地を分散させ、村落分布面積を拡大したことで、農村の水、電気、道などのインフラの統一的建設を困難にし、農村経済のさらなる発展を先送りしている。このほか、大量に存在する「空洞村」は、農村内の近所もしくは家庭内部に矛盾やもめごとを引き起こしやすい。

「空洞村」内部の廃棄宅地は長く使用する者がおらず、近所間の土地境界には曖昧なところがある。農村土地供給が日増しに逼迫するにつれ、宅地は今後必ず値上がりするだろうが、そのときには、これらの廃棄宅地が家庭内もしくは各家族間に矛盾やもめごとを引き起こす可能性がある。この点を鑑みると、近年全国の「人民代表大会・政治協商会議」で少なくない代表委員が提案の中で述べる「空洞村」管理が既に目前に迫っているのである。空洞村を整備すれば生き、生きれば盛り上がり、盛り上がりれば発展することは、実践が証明している。現在、中国の農村空洞村の整備には既に一種の典型モデルがある。例えば、河北省の空洞村整備の4種のモデル、上海市松江區は「調和理念」に基づく宅地置換モデル、浙江省嵊州市の「三者共建」モデル、天津市の「宅地から家屋への転換」モデル、山東省德州の「両地区同建」モデルなどである<sup>19)</sup>。しかし、具体的な整備方法について、一部専門学者は、空洞化した村落の空間、組織、産業の「3つの統合」を推し進め、農村の大きな産業発展を通じて、農民工を帰郷させ就業させること、同時に、農村宅地使用制度を改革し、宅地を合理的に流通させ、特に、既存の宅地権利関係を改革し、中国ならではの農村宅地流通市場を探索し建立することを提案している。

### 3.2 都市化による新たな問題と課題

中国の都市化の推進におけるもう一つの注意点は「人口の都市化」と同時に「土地の都市化」(農地の国有化への転換)である。都市のスプロール化が急速に進展している現状では、「土地の都市化」のほうが、「人口の都市化」(農民の都市戸籍への編入)より速いペースで進んできて

いる。すなわち、都市部の土地は国が所有する一方、農地は集団に帰属しており、農民は住居用を使用することと、集団契約によって農地として利用する権利が与えられている。現行の土地管理法では、1998年改正によって、耕地の保護と都市建設用地の確保を目的に、土地は農地、都市建設用地、未使用地の3つに区分されている。そして、農地の都市建設用地への転用(流転)は、憲法によって「公共の利益から必要と認められる場合に」国家がこれを行うこととされており、転用の際、土地を使用している農民への補償額は、過去3年間の当該農地の平均生産量の30倍を超えてはならないと規定されている<sup>20)</sup>。

こうした規定に対し、長らく「非弾力的で、経済発展やインフレを考慮していない」、「農民に犠牲を強いている」、「腐敗、汚職の温床になっている」との批判が絶えない。このような土地の都市化によって、農民にコストを強いられることが多い。社会科学院青皮書(2012年12月)によると、2012年1~8月のスト・暴動の約半分は土地の収用や住宅の取り壊しに起因するものであると報告されている。毎年少なくとも250万人の農民が土地を失い、土地を収用された農民はこれまで約4000万人と推計されるが、その多くが失地農民となり、しかも高齢、低所得である場合が多いという。

さらに農民のみならず庶民全体に、土地配分の権限が中央に集中していることが汚職や腐敗の温床になっているとの疑念は大きい。都市人口比率で見た都市化は、1980年の20%から2000年36%、2011年51.3%と順調に進み、内需の拡大と生活水準の改善に寄与してきたとされるが、そうした都市化の成功ストーリーの背後には大きなコスト(すなわち、農民に対する低い補償、転用に同意しない農民への暴力等)があり、今後都市化を進めるにあたって、どう農民の利益を守るかという観点からの土地転用収益分配改革が課題となっている。

このため、「土地管理法修正案(草案)」がすでに全人代常務委員会に提出され審議されている<sup>21)</sup>。同草案によれば、現行の土地徴収保証制度を見直し、現実にあった公平な保証制度を確立するとしている。このような土地に関する法改正は「改革紅利(ボーナス)」による社会的不安定要因を和らげることができるかもしれないが、いずれ「制度紅利」を追求し、ほんとうの質を伴った都市化を実現する必要に迫られてくる。

一方、都市での渋滞、環境汚染など、「都市病」から逃れるため、環境のよい静かな土地を求め農村地帯での生活を望む都市住民が増えつつあるのも事実である。当然ながら、就業機会を求めて都市に出た農民工にも、都市生活の見切りをつけ、農村戸籍をもつ利点(土地収益、出産制限など)を見直し、農村に戻る現象が出ている。北

京では2020年に人口を1800万人程度に抑える計画であるが、人口は既に1961万人に達している。こうした逆都市化は北京に限ったことではなく、他の都市でも発生しているため、都市のスプロール化により農村を都市化(小城镇化)することを、逆都市化という表現でなく、新型都市化(スマートシティ)と呼称されるようになってきている。この新型都市化では、①回帰した農民工による都市での経験を生かした起業、②大企業の本社機能の郊外移転、③特色ある観光業の開発、④農業関連企業の新ビジネスの展開、などが期待されている。

中国政府はこのような新型都市化を推進するために、“第12次5ヵ年計画期”(2011～2015年)に総投資額を最大5000億元(約7.5兆円)とし、全国で50余のスマートシティ(智慧都市)の建設で2兆元(30兆元)のビジネスチャンス(特に、デジタル交通制御、デジタル都市管理、医療情報化などの分野)を創出しようとしている<sup>22)</sup>。このような都市化により都市の電力、交通、供水・供ガス、汚水排水、ゴミ処理、公園緑化、環境測定など都市インフラの文明水準を高め、都市管理能力を強化し、“都市病”の発生を極力抑え、都市の快適居住水準を高め、人民の都市環境を改善することを目指している。

中国が推進している新型都市化はハワード氏の田園都市論を想起させている。近代都市計画の祖とよばれる社会改良家のエベネーザー・ハワード氏は当時重工業が発展するロンドンのあまりの環境悪化と貧困の拡大を憂いて氏の著書「明日—真の改革にいたる平和な道(のち『明日の田園都市』と改名)」のなかで田園都市論を提示し、自然との共生、都市の自律性を強調し、その後の近代都市計画に多くの影響を与えたことが分かる。ハワードが提唱した田園都市構想は、当初夢物語としか考えられなかった。しかしハワードの私利私欲のない都市づくりへの不屈の情熱に次第に理解されるようになった。ハワードの理論は実践で証明されたように自己完結型の都市、そして個性と健康の都市は真の都市化の道を示してくれている。この意味でいうと、中国の都市化の推進過程で鎮或いは村は都市に従属するのではなく都市と同等に、或いは協力的な関係であるかどうかが成功の鍵だと言えるであろう。

そして現実と歴史を繋いで考えれば、都市化推進に関する最も重要な課題が提起されていることに気づかされる。それは、都市化は何をもたらすかということである。いろいろな視点から考察が必要であろうが、人々の価値観が多様化し、これが中国を変える力になるという点に異論を挟む余地は少ないであろう。都市化の推進は、単なる都市と農村の人口比率の変化ではなく、生産方式や職業構造、消費行為、生活様式、価値観の極めて大きな

変化を意味する点では、評価すべきであろう。幸い、この認識を持って、2014年3月の全人代で李克強首相が都市化について次のように語った、「世界経済が低迷している現在、中国は大国として内需主導の経済発展を目指さなければならない。都市化は最大の内需を生む源泉であり、改革によってその潜在力を発揮させなければならない。都市化の推進には、農民工を次第に都市市民とし、戸籍制度改革を推進しなければならない。都市インフラと保障住宅(主に低所得層を対象にした賃貸住宅)の建設、さらに、融資及び管理メカニズムを完成させなければならない。都市化では、食糧の安全確保をしなければならない。そのためには、耕作地を厳格に保護し、現代化農業を発展させる必要があり、改革によってこれを推進しなければならない。都市化による最大の潜在力と改革による最大の利点を結合すれば、中国経済の持続的発展の動力が得られるというものである」と。ただ、都市化では、日本も直面してきた深刻な「都市病」(環境問題、各種犯罪、交通渋滞など)の発生から逃れるのは容易ではない。この点、中国には特有の現実があり、さらに深刻な「都市病」に陥る危険性があると認識しなければならない。中国が深刻な「都市病」を患えば、世界経済、対中ビジネスにも計り知れない影響が出るので中国の「都市化」は、中国だけの課題ではなく世界全体の課題だとも言えるであろう。

## 終わりに

本研究は中国の経済社会の構造と問題点に焦点を当て、都市化推進における問題について分析を行った。検証を通して新型都市化が中国の持続的経済成長と国の実情に合わせる政策であることが分かった。また、民生と環境重視、都市機能と公共サービスの向上により経済成長の実現を保証する基本的かつ重要な条件であると認識できる。

本研究を通して、以下の2つの結論を導いた。第1に、中国の都市化の進展は中国特有の地方行政体制と強く関連しており、つまり各都市におけるレベルとの関係にある。現在、中国の都市化は、4直轄市、15副省級市、17省都、251地区級市、368県級市および1万9234鎮の6つのレベルから展開される。その地方行政体制の背後には中央と地方のさまざまな政治的経済的利権関係が関わっている。第2に、中国の都市化過程における人口移動は、個人身分制度である“戸口”に強く影響される。“戸口”は中国独特のものであり、非農業戸口と農業戸口とに分けられる。また、その中間に位置する集団戸口も存在する。中国国民には生まれつきの“身分”がいま

だに強く残っていると同時に、戸口は大規模な都市化の現在、とりわけ都市への人口移動に対する管理面において大きく機能している。

また、地方経済の発展水準、産業分布や資源・環境の負担能力を踏まえた都市群の合理的な配置を図ることが都市化推進の基本方針と理念であるべきであることと、都市の集約化、スマート化、エコシティの建設という理念を全面的に重視することが出稼ぎ労働者の市民化と雇用確保につながるのだと思われる。

ノーベル経済学賞受賞者のスティグリッツ氏は、21世紀の世界に最も影響を与える2つのことといえば米国のハイテク産業の発展と中国の都市化だと断言している。2013年の中国の国内総生産(GDP)成長率はやや遅れたが、8%を回復している。鉄道インフラの投入や住宅の建設と販売は経済成長の支えとなっているが、公共事業を中心とする固定資産投資による経済成長は景気過熱とインフレを招きかねない。また根本的に貧富の格差を消滅しない限り経済面のハードランディング問題も生じる恐れがある。そのため、景気過熱の轍を踏まずに社会の期待に応えるよう、中国は都市化の推進を主要経済方針として打ち出し、2020年時点のGDP総額と個人所得を2010年の倍にするという目標が定められた。

中国の将来の都市人口が10億人達すると言われている。市場では将来的に総額40兆元の投資が必要になるとの試算も発表されたが、都市化の推進は産業や住環境などすべてのシステムを都市型に替え、格差問題を解消できるかにかかわる重要な政策だと位置づけられているので、油断ができない。言い換えれば都市住民になったとしても都市戸籍を持っていなければ医療や教育といった基本的な公共サービスの対象外に放置されるという問題を解消しなければ都市化の推進が失敗になる恐れがある。実際、この問題が先鋭化しているのが無戸籍都市住民の2世たちである。彼らは出稼ぎ者を両親に持ち、都市で生まれ育っているため都市戸籍住民と同等の待遇を受けられないという不平等に対して強く不満を持っているのである。同時に雇用についても都市化の推進のテーマに組み入れなければならないであろう。

## 注

- (1) 中国共産党第15期中央委員会第5回全体会議「国民経済と社会発展の第10回5カ年計画制定に関する意見」を参照されたい。
- (2) 「上山下郷」とは、文化大革命期間(1966～1976)中に都市の知識人や学生が農村に農作業に従事させ農村部の発展を促進すると共に「官僚主義的・主観主義

的欠点を克服させる運動を指す。

- (3) 「小城镇」とは小規模都市のことである。「離土不離郷」とは、余剰農業労働力の郷鎮企業への就業を通して非農業部門への産業間移動という経済成長政策を指す。「大戦略」とは、資源と政策の農村地域への傾斜による貧困緩和を指す。「郷鎮企業」の前身は人民公社時代の「社(公社)隊(大隊・小隊)企業」と呼ばれたもので、中国の郷(村)と鎮(町)における中小企業を指す。人民公社廃止後に社隊企業は郷鎮企業と改称され、村営、私営などさまざまな形態を持ち、市場経済化のなかで飛躍的に発展していた。
- (4) 中国の全国婦女連合会『全国農村部留守児童、都市部流動児童の状況に関する研究報告』(2013年5月9日)によると、「2010年の時点で、17歳以下の農村部の「留守児童」と都市部の「流動児童」(都市部に出稼ぎに来た人たちの子供)は合わせて9683万人に達した」という。
- (5) 「ルイス転換点」とは、開発経済学からみると発展途上国の労働市場が労働過剰状態から労働不足状態へ移行する点をいう。この理論の創始者は1979年のノーベル経済学賞を受賞したルイス(W. A. Lewis、1954)である。さらにラニス=フェイ(G. Ranis and J. C. H. Fei、1961)がルイスの2重経済理論を発展させたのである。簡単に説明すると、一発展途上国の経済が農業部門と工業部門から構成され、工業部門の発展に従って農業部門の過剰労働力が工業部門に吸収されていく。この過剰労働力が完全に工業部門に吸収される点が転換点である。
- (6) 「社会科学院報告書 今後20年間に3.9億人の農民が市民になる」、『瞭望新聞週刊』2013年11月4日。
- (7) 田中角栄『日本列島改造論』、日刊工業新聞社、1972年6月。
- (8) 「都市計画法」では、土地について、住居系7種類、商業系2種類、工業系3種類に区分している。それは以下の通り。①第一種低層住居専用地域、②第二種低層住居専用地域、③第一種中高層住居専用地域、④第二種中高層住居専用地域、⑤第一種住居地域、⑥第二種住居地域、⑦準住居地域、⑧近隣商業地域、⑨商業地域、⑩準工業地域、⑪工業地域、⑫工業専用地域。
- (9) 『中国経済週刊』、2012年12月25日。
- (10) 刑紹文「新型都市化の選択決断」、『南風窓』第23期、2012年11月7日。
- (11) 以下の日付の数字を並べた言葉に由来する：婦人

- 節 3月8日、子供節 6月1日、重陽節 9月9日。
- (12) 「第2回都市管理高層フォーラム」、新華社新華網、2012年12月8日、  
<http://www.xinhuanet.com/zhibo/20121208a/wz.html>  
 2014年2月3日閲覧。
- (13) 第12次全国人民代表大会常務委員会第3回会議「都市化建設に関する国務院の報告書」、2013年6月25日。
- (14) 李克強首相「2014年政府活動報告」2014年3月。
- (15) 「京華時報」2013年5月28日。
- (16) 「農民工に関する情況紹介」楊志民人力資源と社会保障部副部長、国務院定例記者会見、2014年2月20日、  
[http://www.agri.gov.cn/V20/SC/jjps/201402/t20140220\\_3791900.html](http://www.agri.gov.cn/V20/SC/jjps/201402/t20140220_3791900.html) 2014年4月2日閲覧。
- (17) 同(16)。
- (18) 注(11)参照。
- (19) 「農村の“空洞化”待ったなし」、『小康財智』2014年2月21日。
- (20) 厳密には、地方政府が都市建設用地を獲得する方法として、「徴用」と「出讓」がある。徴用は、地方政府が農村集団所有の土地を買い上げ別の用途に使用、土地を買い上げられた農民は移転の補償費用を受ける。出讓は国有土地の使用権を、期限を切って譲渡（住居用70年、産業・教育・科学・文化用50年、商業用40年）。使用者は国に出讓金を支払う仕組みがある。この出讓金が地方政府の土地出讓歳入になる。
- (21) 『經濟日報』、2013年1月14日。
- (22) 住房城鄉建設部「關於開展国家智慧都市試点工作通知」(国家智慧都市試行に関する通知)、2012年12月5日公布。
- 『人民日報』、2013年10月28日。
- 6 「“城市病”問題日漸凸顯、城鎮化諸多難題待解」、  
 『第一農經網』  
<http://city.ifeng.com/special/cszg/20131028/399861.html>  
 2013年10月28日閲覧。
- 7 「新型城鎮化与債務風險、地方政府融資新博弈」、  
 『第一財經日報』、2013年10月28日。
- 8 李鉄・範毅『我が国の都市流動人口と北京市の人口問題に関する研究』、中国發展出版社、2013年8月。
- 9 江原 規由「中国の都市化～市民国家への道」、『季刊 國際貿易と投資』Spring 2013/No.91。

#### 参考文献・資料

- 1 劉家敏「中国が目指す『都市化』とは何かー『新型城鎮化』に政府が込めた思いと今後の課題」、みずほ総合研究所『One MIZUHO』、2013年9月30日号。
- 2 「從“鄉村中国”到“城市中国”的歷史性變革」、  
 『21世紀經濟報道』、2013年10月28日。
- 3 「習近平と李克強が挑む都市化推進、農村改革と住宅政策が鍵」、『エコノミスト』2013年1月8日号。
- 4 「未来20年中国将有3.9億農民市民化」、『瞭望新聞週刊』、2013年11月4日。
- 5 「追求高速城鎮化帶來“鄉村病”、應統籌城鄉發展」、