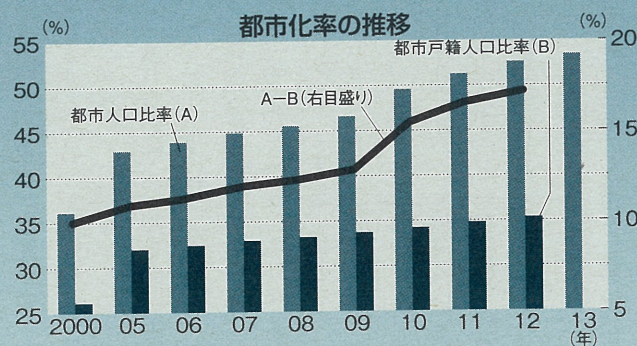




(注) 2013年の数値は予測目標値で、13年全人代で提出された数値
(出所) 中国発展基金「中国発展報告2010」、住房和城郷建設部国際城市化発展戦略研究委員会、公安部統計より筆者作成

果、独り暮らしの老人が急速に増えている。60歳以上人口1・7億人のうち約半数は空巢老人。さらに「留守児童」、つまり両親が都市に出稼ぎに行く結果、農村に残された子供も約6000万人に達する。そして「留守婦女」。夫が都市に出稼ぎに行く結果、取り残された妻のことだ。これら「三留守」と呼ばれる深刻な社会問題が発生している。

こうした問題が生じる根底には、成長を誇示したいという地方政府幹部の強い意識がある。彼らの評価は、もっぱら地域の外観をどれだけ現代的に変えたかという視覚的な要因で決まってしまう。そのため、「文明都市建設」の名の下に、無計画に都市

一方、偽の都市化も大きな問題である。中国では今や、2人に1人が

都市民になれない農民

中央指導部は、このような巨額の投資に対して、地方政府債務をさらに増加させ、不動産バブルの再燃・崩壊につながるのではないかと懸念し、現在、計画の大幅な見直しが進められている。

開発が進められる。多くの地方政府は、都市化とはすなわち、投資の「大躍進（かつて毛沢東が実施し、失敗に終わった農業・工業の大増産政策）」、不動産開発のことだと捉えている。

こうした地方政府の意識は、伝えられる都市化中長期計画の当初案によく表れている。2020年までに都市化率を80%にまで高めるとの目標が設定され、そのために総額40兆元（約650兆円）の支出が見込まれていたという。実際、各地方政府は都市化計画発表に先立ち、早々と資金獲得運動に動いていると伝えられている。

計画草案は各地方政府から上がってきたものを集計しただけで、総人口が20億人に達していたようだ。現在の中国の人口は約13・5億人であるから、いかに無謀な計画が先走っているかがわかる。

同じように都市で働きながら、公共サービス面で差別を受けている大量の農民工に、都市化政策の主要目的である消費の拡大は期待できない。

都市に住んでいるが、都市に居住していても、実際には農村戸籍のままです。都市戸籍住民と同等の公共サービスの提供を受けられない「半都市人（半都市民）」と呼ばれる出稼ぎ農民工が、12年で約2・6億人存在する。これを除いた都市戸籍人口比率は35%にすぎず、戸籍改革を行わないままの都市化は、偽の都市化にすぎないとの指摘が強まっている（図）。

10月、清華大学の研究センターが発表した標本調査では、非農業（都市）戸籍の全人口に占める比率は27・6%。過去20年間に一定の要件を満たして農業戸籍から非農業戸籍に転じた「農転非」は全人口の7・7%にとどまる。

出稼ぎ農民工は、特に年金、医療等の社会保障面で厳しい状況にある。国家統計局「全国農民工監測調査報告」によると、都市の養老保険に加入している農民工は14・3%にすぎず（26頁表）、残りは給付の低い農村の保険に加入しているか、まったく養老保険がない状態かのどちらかである。

また、5割以上の農民工は正式の雇用契約で労働条件が保証されておらず、多くの雇用主は彼らの各種保険料を支払っていない。

これには、①農民工が都市の社会保障システムに加入した場合、公共サービスへの膨大な需要が発生し、地方政府に大きな財政負担が生じること（中国のシンクタンク国家行政学院の暫定推計では、13～20年の8年間、毎年必要となる新たな財政支出は2200億元強、総額1・8兆元（約30兆円）に上る）、②企業側も保険料の雇用者負担を嫌って地下に潜り、多くの農民工がそうした企業で劣悪な条件で働いていること、③農民工自身も、高い社会保障料を支払って可処分所得が減ることを嫌い、また社会保障が地域を越えた統一的なシステムになっていないことから、地域を移動する農民工にとつて、一つの地域で社会保障システムに加入するインセンティブが湧かない——という背景がある。こうした

「城鎮化（都市化）」は昨年来、

中国国内で最も目に付く用語で、習近平・李克強体制の重点経済政策の一つとなっている。

城鎮化とは、農村からの流出人口を大都市（城市）ではなく中小都市（城鎮）や農村地域の中心地区（小城镇）に吸収させることで消費を拡大し、投資主導の高成長から消費主導の持続的成長への転換を図ることと、農村と都市の所得格差の是正を図ることだ。

しかしその道のりは遠い。

無計画な都市化の弊害

この都市化に伴う具体的な弊害が、既に出始めている。

第一に、産業振興や生活インフラの整備などを伴わない無計画な都市化によって、「空城」「死城」と呼ばれる、まったく住む人がいない都市が出現している。

第二に、多くの欧米先進国同様、都市化推進の過程で大規模な破壊と建設が進められ、多くの歴史的建造物が失われた後、一様に高層ビル群が建設される結果、どこの都市も同じで個性がない「千城一面」と呼ばれる現象が生じている。

第三に、農村から都市への人口移動により、「空巢老人」つまり高齢化が進む中で若者が出稼ぎに行く結

都市化で増える「死城」 鍵を握る土地制度改革

消費主導経済への転換に向け、中国政府が進めている都市化政策だが、むしろ成長を制約するアキレスけんになる懸念も出てきた。

かなもり としき
金森 俊樹 (大和総研常務理事)



地方政府、企業、農民工の三者の事情が重なり合って問題を複雑にしている。

より良い社会保障を農民工に提供し、その「市民化」を進めることは、戸籍制度を改革し、全国レベルでの統一的な社会保障システムを構築していくことと表裏一体となる。1、2年以内に中小都市で戸籍制度を廃止し、5～8年以内に全ての都市で身分証番号のみを基礎にした登記制度を導入するといった形で段階的に戸籍改革を進め、教育や社会保障といった公共基本サービスを均等化していく具体的な提言も見られるようになってきているが、全面的な改革には地方政府の抵抗も強く容易ではない。

農地収用が腐敗の温床

戸籍制度と並び、中国内の多くの識者から、都市化を進める上での二つの「攔路虎（路をささげる虎。茎が細長い植物で道路の通行の障害になる）」と言われている問題が、都市化に伴う農地収用だ。

都市化を進める過程では、不足する建設用地を確保するため、農地の転用が不可欠となる。

前述の清華大学の調査では、農民の約16%が農地の収用に遭い、その後十分な社会保障や就業機会がない

ままになっている。中国の土地制度は、憲法と土地管理法を基礎に、都市部の土地は国有、農地は村による集団所有となっており、所有権と、当該土地を占有・使用し、土地から収益を上げる使用権が区分されている。そして国有土地は、その使用権の転売ができるが、農民は農地の使用権の転売を認められておらず、農地を都市化のための建設用地とするためには、いったん国が買い上げる（収用）ことが必要になっている。

他方で、憲法は「国家は、公共の利益にとって必要と判断する場合、土地を収用することができる」としており、農民からの農地収用・開発業者への転売を、地方政府の独占的な権限として認めている。

また、地方政府が農地を収用する際に農民に支払う補償金については、土地管理法によって「当該農地の過去3年間の年平均生産量の30倍を上限とする」との、50年以上前の計画経済時代からの規定がなお残っている。

集団所有農地の使用権転売について、国有土地と同等の扱いにする試みは、実は99～02年ごろに広東省をはじめ一部省（市）で開始されたが、同時に「土地改革政策が形成されなかったために」（元土地管理局幹部）、結局尻すばみになっている。

こうした農地収用の状況に対し、

出稼ぎ農民工の社会保障への参加状況

(%)

	2008年	09年	10年	11年	12年
養老保険	9.8	7.6	9.5	13.9	14.3
傷害保険	24.1	21.8	24.1	23.6	24.0
医療保険	13.1	12.2	14.3	16.7	16.9
失業保険	3.7	3.9	4.9	8.0	8.4
生育保険	2.0	2.4	2.9	5.6	6.1

(注) 農民工の雇用主が農民工のために保険料を支払っている比率
(出所) 国家統計局「2012年全国農民工監測調査報告」

長らく「補償上限規定は農民に犠牲を強いており、もっぱら地方政府が土地の市場価値上昇の恩恵を享受する結果になっている」「腐敗、汚職の温床になっている」との批判が絶えなかった。

中国当局も土地改革の必要性は認識しており、昨年来、補償額の上限規定を廃止する可能性も含め、土地収益を合理的に分配し、土地を奪われた農民への社会保障を充実させることを目的とした改正案を検討しているが、成立はすれ込んでいない。

関連する法律が多いこと、改正草案の内容がなお粗いことなどが指摘されているが、十分な補償を支払わずに独占的に農地を収用し、歳入を

確保してきた地方政府の抵抗が強いと思われる。

国務院発展研究センターも、11月の第18期3中全会に提出した「383改革案」の中で、八つの重点改革分野の一つとして土地制度改革を挙げ、「農民に集団所有地の処分権、抵当権、譲渡権を与えること」を明記している。

他方で、94年分税制改革で、税収が減り財政基盤が弱くなった地方政府にとつて、土地収用は有力な歳入源となっている。そうであるからこそ、地方政府は中央の都市化政策を口実とした大規模再開発に熱心になる。土地の再配分権限が政府に集中しているため、地域住民の真のニーズに対応できておらず、農地転用の際に、他方で農地確保のため森林伐採などを行い、環境破壊をもたらしているという問題も生じている。また、そもそも農地を自由に売買する権利が与えられていない農民には、農地を開発し、その価値を最大化するインセンティブが湧かない。

農民の土地に対する権利の強化・明確化、土地の再配分を行政的プロセスではなく市場機能に委ねること、さらには地方財政基盤の強化・財政収入の再配分や地方政府の意識の改革といった根本的な改革にまで踏み込んでいけるのか、それが中国政府の正念場だ。

