

2013年10月1日 全12頁

中国都市化の課題

常務理事 金森俊樹

[要約]

- 2009年末の経済工作会議で、中国政府は初めて‘城市（城鎮）化’（都市化、城は都市を意味する）という用語を使用した。2012年末の同会議で改めて都市化を新指導体制の重点経済政策のひとつと位置付けた。2020年までを見越した「城鎮化中長期規画（計画）」は2011年に作成が開始されており、今年中の公表が目指されている。そのねらいは言うまでもなく、①消費を拡大し、投資・外需主導の高成長から消費主導の持続的成長パターンへの転換を図ること、②農民・出稼ぎ農民の‘市民化’を通じて所得格差の是正を図ることである。しかし都市化を成功裡に進めるためには、現状、戸籍制度と土地制度という二つの大きな障壁がある。中国当局もそうした問題意識を強めており、2013年5月、新指導体制になってからの国務院常務会議では、経済体制改革を進める上で13年に取り組むべき9つの重点項目のひとつとして、‘人的城市化’によって都市化の質を高めることがうたわれ、そのためには、戸籍改革や農民の合法的利益を保護すること等が必要とされている。

(*) 本稿は、(財)外国為替貿易研究会発行「国際金融」2013年9月号に掲載されたりポートを修正したものである。本稿作成にあたっては、中華経済研究院（台湾）のTracy Yang 研究員、特に中国の社会保障制度とその統計について、中国社会科学院経済研究所の朱玲副所長、金成武研究員から貴重なアドバイスを受けている。

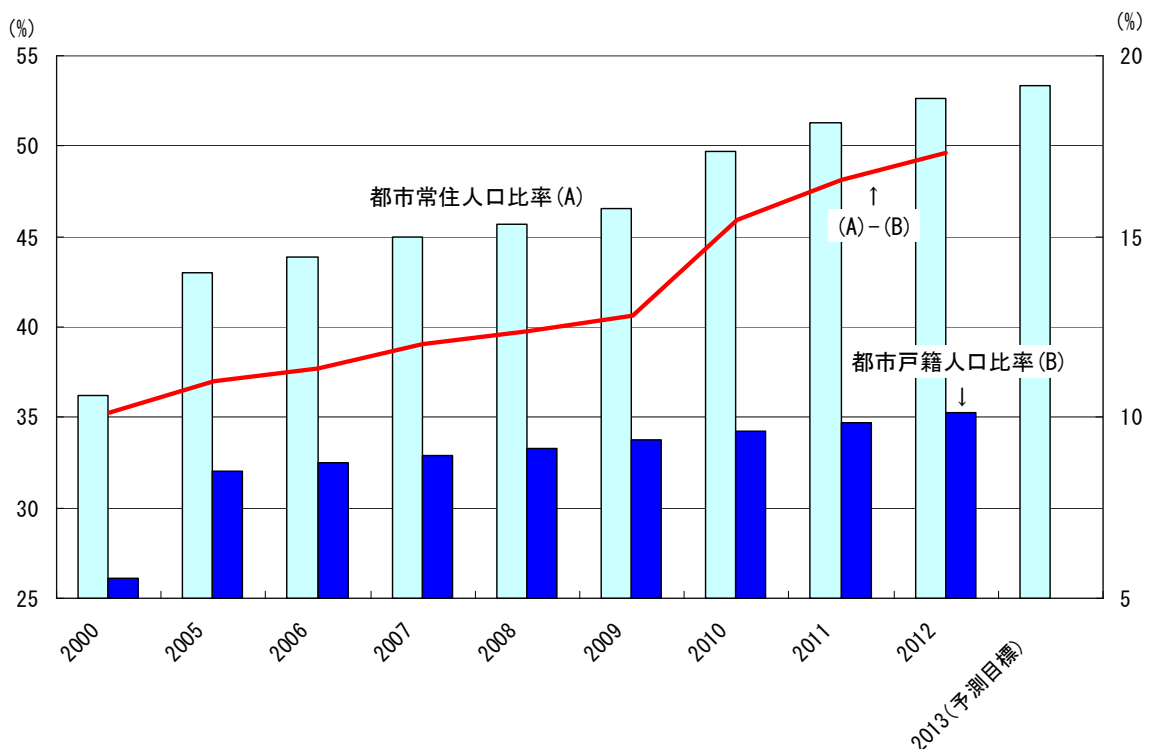
1. ほんとうの都市化率

都市化の程度を測る最も一般的な指標は、都市人口比率である。中国発展基金等が発表している同比率は、2000年の36%から2012年には52.6%へと上昇しており、これで見ると、都市化は順調に進んでいる。今や中国では、二人に一人が都市に住んでいることになる。これはほぼ世界の平均的水準で、ASEAN諸国の平均よりやや高い。しかし実は、この比率が表面的に示すほど、ほんとうの意味での都市化は進んでいない。最大の問題は‘半都市人’、‘半都市化’と呼ばれる現象である。すなわち、都市に居住していても、実際には農村戸籍のまま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と呼ばれる人々を除いた比率（言い換えれば、都市戸籍者比率）は、公安部の発表によると2012年でもなお35.3%にすぎず、し

かも 2005 年以降、その比率はほとんど変わっていない。そして戸籍改革を行わず半都市人を抱えたままの城市化は、半城市化にすぎないとの指摘が強まっている。国家統計局「2012 年全国農民工監測調査報告」（2013 年 5 月、以下、「農民工報告」）によると、2012 年の農民工人口は 2.63 億人、うち「外出農民工」、すなわち各調査年度において 6 ヶ月以上出身の農村を離れて都市で働いている農村労働力が 1.63 億人、出身の農村で 6 ヶ月以上非農業に従事している農村労働力である「本地農民工」は 9,900 万人である。上記の一般に言われている都市人口比率は、その水準から見て、「本地農民工」ではあるが、短期的に都市に居住し働いている農村労働力も含めた数値と思われる。

いずれにせよ、これらは、城市化を進める政策空間が中国では見かけの統計以上になお大きいことを意味していると言えるが、同じように都市で働きながら、賃金や教育、社会保障等の公共サービスの面で差別を受けている大量の農民工が存在しており、そうした状況を是正しないと、城市化政策の主要目的である消費の拡大は達成されないという問題をも示している。出稼ぎ農民工のこうした状況が改善しなければ、彼らは引き続き稼いだ所得の大半を農村に送金し、都市で消費をしない。また子供は都市で教育を受けられないため農村に残されることになり（いわゆる‘留守児童’の発生）、教育格差の固定化という構造的な問題が将来にわたって温存されることにもなる。

（参考 1）城市化率の推移



（注）都市人口比率と都市戸籍人口比率は左目盛、両者の乖離幅（赤のライン）は右目盛。

（資料）中国發展基金「中国發展報告 2010」、住房和城鄉建設部國際城市化發展戰略研究委員會、公安部統計より筆者作成。2013 年予測目標は、2013 年全人代で提出された数値。

(参考 2) 農民工数推移

(単位：万人)

	2008	2009	2010	2011	2012
農民工総数	22,542	22,978	24,223	25,278	26,261
外出農民工	14,041	14,533	15,335	15,863	16,336
本地農民工	8,501	8,445	8,888	9,415	9,925

(注) 「外出農民工」は、各調査年度において、6ヶ月以上出身の農村を離れて都市で働いている農村労働力。「本地農民工」は、6ヶ月以上出身の農村で非農業に従事している農村労働力を指す。

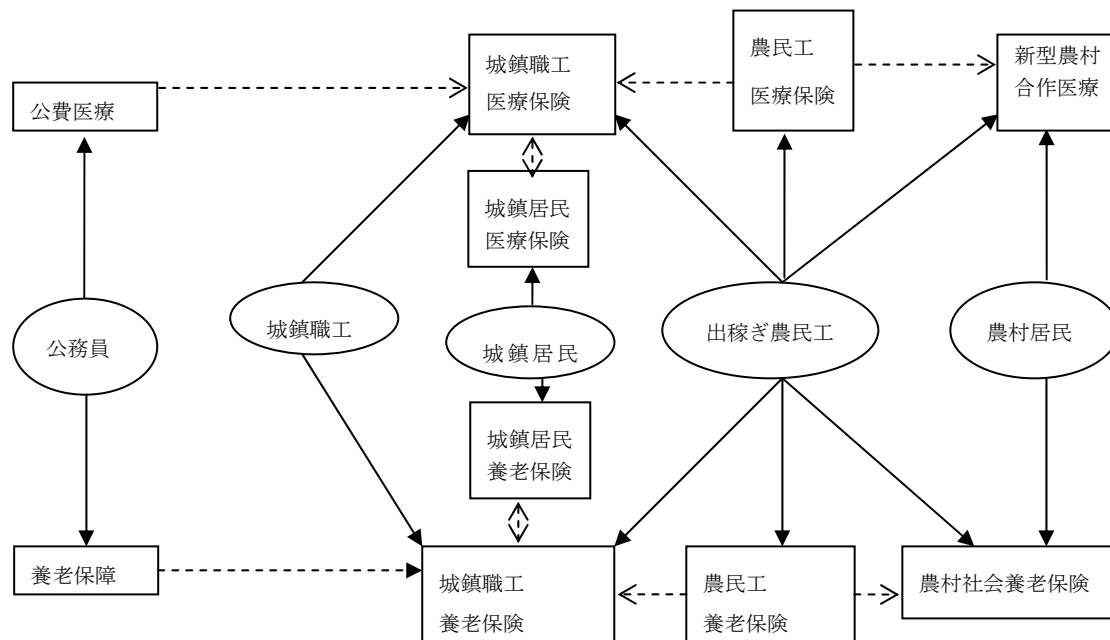
(資料) 国家統計局「2012年全国農民工監測調査報告」

2. 差別的扱いを受ける出稼ぎ農民工

世界銀行の推計によると、2010年、都市戸籍を持たない出稼ぎ農民工の時間当たり賃金は、類似の職種で同等のスキルを有している都市戸籍労働者の78%に留まる。この格差は2001年35%、2005年47%で、近年、各地方での大幅な最低賃金引き上げの恩恵が主として低賃金の出稼ぎ農民工に及んでいることから、改善傾向にはあるものの、なお農民工の賃金は都市戸籍労働者より22%も低い。「農民工報告」によると、2012年の「外出農民工」の平均月給は2,290元、対前年比11.8%増で、前年の21.2%の伸びから大きく鈍化している。しかもこの伸び率の鈍化は都市戸籍労働者より大きく、最近の景気鈍化の影響がより出稼ぎ農民工に及んでいる(5月29日付China Daily)。

出稼ぎ農民工は、年金、医療、失業保険等の社会保障面でも厳しい状況にある。人力資源・社会保障部等によると、出稼ぎ農民工の農民工養老保険または城鎮職工基本養老保険への加入率は合わせて10.7%程度(2008年、分母は外出農民工と本地農民工を合わせたもの、以下同じ)と、都市戸籍労働者の63%に比べて著しく低い。医療保険の加入率も農民工医療保険、城鎮職工基本医療保険合わせて18.9%程度にすぎず(都市戸籍労働者は76%)、非正規の‘地下医院’の顧客の大半は出稼ぎ農民工で、医療過誤も多発していると言われる。例えば北京市政府は、2010年以降、約1,000の地下医院を閉鎖させたが、閉鎖してもすぐに近くで再び開業されるという、いたちごっこの状況が続いている(3月27日付ロイター北京電)。近年の状況を「農民工報告」で見ると、やはり多くの出稼ぎ農民工がなお社会保障制度でカバーされておらず、改善は見られない。例えば城鎮職工養老基本保険に加入している外出農民工は14.3%にすぎない。残りは給付の低い農村の保険(農村社会養老保険を指すと思われる)等に参加しているか、まったく養老保険がない状態かのどちらかである。また正式な労働契約によって雇用されている農民工は全体の43.9%にすぎず、この比率にも改善傾向は見られない。5割以上の農民工は正式の雇用契約で労働条件が保障されておらず、多くの雇用主は、彼らの養老保険を始めとするいわゆる‘五険’の保険料を支払っていない。

(参考 3) 社会保険体系概略



(注) 実線矢印は実際の参加、破線は、参考文献2で今後、連結・統合が検討されるべき（または予想される）とされているもの。城鎮職工と城鎮居民、および同養老保険、医療保険については、脚注2を参照。

(資料) 参考文献2より転載。

(参考 4-1) 各種社会保険加入者

(2005-2008年、万人、%)

	2005	2006	2007	2008	2008母数	加入率 (2008)
城鎮職工基本養老保険	13,120.4	14,130.9	15,183.2	16,587.5	26,264.0	63.16
養老保険加入農民工(*)	—	1,417.0	1,846.0	2,416.0	22,542.0	10.72
農村社会養老保険	5,442.0	5,373.7	5,171.5	5,595.1	56,867.6	9.84
城鎮職工基本医療保険	782.9	15,731.8	18,020.0	19,995.6	26,264.0	76.13
医療保険加入農民工(*)	—	2,367.0	3,131.0	4,266.0	22,542.0	18.92
新型農村合作医療	17,900.0	41,000.0	72,600.0	81,517.6	89,061.0	91.53
失業保険	10,647.7	11,186.6	11,644.6	12,399.8	26,264.0	47.21
失業保険加入農民工	—	—	1,150.0	1,549.0	22,542.0	6.87

(注) (*) は、農民工のうち、農民工専門の保険または城鎮職工基本保険に加入している者の合計。

(資料) 参考文献2より抜粋。人力資源・社会保障部「社会保障事業発展統計公報」等を基にしたもの。

(参考 4-2) 外出農民工の社会保険への参加状況

(2008-2012年、%)

	2008	2009	2010	2011	2012
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。本表は出所が異なるため、(参考 4-1) と連続性は持たないが、養老保険等の数値から、農民工の城鎮職工基本保険加入を示しているものと推測される。

(資料) 国家統計局「2012年全国農民工監測調査報告」

こうした状況が生じている具体的な要因としては、以下が考えられる。

- ① 地方政府側の要因：出稼ぎ農民工が都市の社会保障システムに加入した場合に、地域の学校、病院、その他の公共サービス施設への膨大な需要が発生し、長期的に大きな財政負担となる（後述）。
- ② 企業側要因：例えば北京に所在する企業が、縁故関係等から、その求人広告に「北京の戸籍保有者に限る」といった差別的条件をつける例が多く見られる。そして社会保険の雇用者負担を嫌う企業は地下に潜り、そうした企業で、都市戸籍を持たない多くの労働者が劣悪な条件で働くことになる。
- ③ 出稼ぎ農民工側の要因：高い社会保険料を支払って、可処分所得、農村への送金額が減ることを嫌い、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って、ひとつの地域で社会保険料を支払っても、移動してしまうとその恩恵を享受することができず、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。

2008年に制定された雇用契約基本法等によって、出稼ぎ農民工も、都市の基本的な社会保障に加入することができるようになったと言われているが、中国の社会保障制度は地域化され、また異なるタイプの人的集団に対し異なるタイプの社会保障制度が設けられるという複雑な体系となっており、さらに不断に改革が行われていることから常に変化しているという複雑さがあり、正確な実態を把握することは難しい（注1）。李克強首相が3月、就任直後の記者会見で、「出稼ぎ農民工が医療保険に平等にアクセスできるようする」と述べたことから推測できるように、戸籍と社会保障が密接にリンクしているという状況はなお変わっていないと推測される。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。段階的に戸籍改革を進め、それに合わせて、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こ

とについて、具体的な提言も見られるようになった。例えば、1-2年以内に中小都市で戸籍制度を廃止し人口登記制度を導入、3-5年以内に大中都市で全面的に居住証制度（注2）を導入、さらに5-8年以内に全ての都市で身分証番号のみを基にした登記制度へと段階的に戸籍制度を改革していくといった案である（5月15日付経済参考報）。

専門家が‘偽城鎮化’、規模だけを追い求める‘規模城鎮化’ではなく‘人的城市化’、農民工の‘市民化’が重要との論陣を張り、これらが2013年3月の两会（全人代と政治協商会議）のキーワードのひとつとなり、さらに5月の国務院常務会議でも、「都市化の質の向上、人的城市化の推進」が強調されるに至ったのは、以上のような状況を反映している。これまでの農民工は、‘候鳥’（渡り鳥）、‘兩地分居’（働く場所と住む場所は別）的な就業に耐えたが、現在、農民工の多くは‘80后’、‘90后’と呼ばれる、1980年代、90年代生まれの若者で、都市での定住を希望している。人的城市化は城市化を進める‘要害’（最も肝心なところ、要諦）、‘重頭戏’（困難だが重要な作業、元来は、伝統劇などで、動作が多くを指す）と言われるようになっており、その核心となるのが1950年代末に導入され、50年以上の歴史を有する都市と農村を分離した戸籍制度の改革ということになる（同経済参考報）。

3. 農民工の市民化で生じる財政負担

農民工の市民化を進める上での大きな問題は、それに伴って新たに生じると見込まれる大きな財政負担、およびこれを中央、地方でどう分担するかだ。シンクタンクと官僚養成の機能を兼ね備える国家行政学院は、2013年初から、財政部に提出するため、市民化にどの程度のコストが必要となるかを試算しているが、暫定推計として、2013-20年の8年間、毎年必要となる新たな財政支出は2,261.38億元、総額1.8兆元（約30兆円）との数値が伝えられている（5月11日付経済観察報等）。詳細な前提条件、推計根拠が明らかでないが、同学院で推計を行っている学者の言では、出稼ぎ農民工人口（上記、国家統計局発表の外出農民工）1.63億人を対象に、2013-20年の8年間で毎年8分の1ずつ都市戸籍を与え‘市民化’していった場合に、毎年それによって追加的に必要となってくる財政負担が2013年価格で2,261.38億元ということのようである。これは言い換えれば、現在都市に定住している農民工を一挙に‘市民化’した場合に単年度1.8兆元の財政負担増が生じるということで、現在の全国公共財政支出の14%強程度に相当する。2012年決算によれば、全国公共財政支出総額12兆5,700億元のうち、36%程度が社会保障関係に回されており、単純に上乘せすれば、現在の財政支出総額の5割以上の社会保障関係費が必要になるという計算になる。

1.8兆元の内訳は、教育809.9億元、養老保険補助938.13億元、最低生活保障155.07億元、保障性住宅13,783.68億元等で、住宅関係が大きい。これらは、言わば必要となる基本的公共サービスの増加という意味で最低ラインである。また本試算は、「外出農民工」のみの‘市民化’を前提しているが、農民工総数は上述の通り、2012年2.63億人にのぼる。さらに試算は、すでに出稼ぎに出ている農民工のみを基にコストを試算しているが、仮に城市化中長期計画草案で示されているとされる、2020年までに都市化率を80%にまで高めるという目標に従うと、

今後さらに数億人近くが農村から都市へ移動することになり、その市民化のコストが加算されることになる。

(参考 5) 全国公共財政支出 (2012 年決算)

全国公共財政支出	125,712 億元 (100%)
社会保障関係支出	45,352 (36%)
(教育)	21,165
(医療衛生)	7,199
(社会保障・就業)	12,542
(保障性住宅)	4,446

(資料) 中国財政部統計より筆者作成

問題は、これを中央・地方政府間、さらには地方政府の間でもその地域や規模に応じて、どう合理的に分担していくかである。これについて、同試算は中央 4,152.29 億元、地方 13,938.75 億元、地方負担のうち東部が 9,115.94 元、中部 2,453.22 元、西部 2,327.77 元、地方規模別には、直轄市 1,435.69 元、省会城市（省都）2,857.44 元、地方級市 4,725.23 元、それ以下の規模で 4,920.37 元を負担する必要があるとしている。地方負担分のうち 65%を東部大都市が負担し、残りを中小都市が負担すべきというもので、各地域の財政力と農民工の人口を勘案したものと考えられるが、多くの中小都市にそうした負担能力はなく、結局中央からの補助が必要とならざるを得まい。一般的に地方政府は、戸籍を広げることによる財政負担に耐える余力はなく、財政制度を合わせて改革しなければ戸籍制度の改革は困難であるというのが、中国の大方の専門家の見方である。中央から地方への転移支付（交付金）と中央が徴収した税の地方への払い戻し分は合わせて 2012 年 4.54 兆元であり、地方固有の歳入 6.11 兆元に比し、決して小さくはない規模である。しかし固有の歳入に比し多額の転移支付を受けとっている地方政府は、しばしば‘財政飯’を食べている公務員の数も多く、転移支付を大きくすれば人的城鎮化が進むという単純な問題でもなさそうだ。広東省を例にとると、一人当たり財政支出は、2006 年の全国 6 位から 2011 年 20 位へと傾向的に低下しているが、これは中央からの転移支付（‘縦向’、縦に向けての交付金）が戸籍にリンクしていることと関係している。毎年 340 万人以上の農民工子女の義務教育費に 200 億元以上の財政支出が必要だが、中央からの交付金は都市戸籍が基になっているためきわめて少ない一方、広東省とは逆に、人口が流出傾向にある一部地域の転移支付は増えているという問題がある（5 月 15 日付経済参考報）。転移支付額を決めるにあたっては、中央と地方、都市と農村間の負担調整、各地方の財政の透明性、とりわけ地方間の‘横向’転移支付、すなわち人口流出地方から流入地方への財源の移転をどう進めるのか（流出地方の土地収益財源を中央が吸い上げ、流入地方の市民化財源として再配分する等の仕組み）の検討が合わせて必要になってくるだろう。

4. もうひとつのかぎー土地改革

戸籍制度改革と並んで、城市化の成功の鍵を握るのが土地改革である。城市化を進めるにあたっては、大都市周辺地域での農地の転用を促進し、都市部の土地制約を緩和することが前提条件となってくる。しかしこれにも克服すべき課題が多い。中国では、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、農民は住居用に使用することと、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のみである。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‘流転’（転用）（注3）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。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」との批判が絶えてこなかった。立ち退きを迫られ、土地の値上がりの利益も享受できずに都市に追いやられた‘市民化’されない農民に、城市化の主目的である消費拡大への貢献を期待することはできない。

特に城市化政策が注目され始めた昨年末以降、専門家からの様々な指摘が多く目に付くようになった。例えば北京大学の専門家は、「都市化は農民にコストを強いることによって達成されるべきでない。生産量は何千元かにすぎないが、転用され開発されると何倍もの価値になる。強制的に収用される点で一般の商業取引と異なり、それだけに十分に保障がなされるべき」であると指摘する。また、都市人口比率で見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、今後城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であり、例えば、第三者による公正な交渉・紛争解決のメカニズムの構築が必要（以上、1月15日付 China Daily、1月23日付経済参考報）、土地収用と補償は元来利益調整の問題だが、農民の土地に対する権利が法的に明確でなく、したがって農民の発言力は弱く、自らの権利を守る有効な手立てがなく交渉能力も欠如していること（中央農村工作領導チーム弁公室副主任、参考文献1）等である。

5. 土地管理法改正の動き

中国当局は、土地改革の必要性についても認識はしており、特に昨年来、城市化の推進が重要政策のひとつと位置付けられたことから、具体的な動きが出始めている。ここ数年の関連する動きを時系列的に見ると、以下の通りだ。

- ① 2008年土地流転改革：党17届三中全会で「農村の改革發展推進についての若干の重大な問題に関する党中央委員会の決定」を発表、公共建設用地と経営目的建設用地を厳格に区分し、同等の土地には同等の価格という原則に従って、農民に合理的な補償と住居・

社会保障を提供し、その合法的權益を守るとされた。この 2008 年改革後 11 年上半期までに、収用・転用された農地は、耕地総面積の 16.2%にあたる 2.07 億畝（畝は中国の広さを表す単位、13.8 万平方 k m）で契約数は 2,259 万件、また 800 余の県・市、12,000 余の城鎮に農地転用サービスセンター（サービスセンター）が設置された（2012 年 12 月 27 日付上海証券報）。なお、中央政府のガイドラインで、120 万平方 k mの耕地を全国ベースで維持し、その範囲で余地のある地方政府に転用を認めているとの話もあるが（1 月 4 日付 China Economic Review）、上記の数値 13.8 万平方 k m、16.2%と整合性がとれず、実態はよくわからない。

- ② 2012 年 11 月党大会：収用制度の改革、農民に対する土地収益の分配比率を高めることが強調された。これを受け、土地管理法改正案が 12 年末の全人代常務委員会に提出された。
- ③ 2013 年 1 月、土地政策を一義的に所管する国土資源部の工作会議：城市化を積極的かつ慎重に進めるとともに土地管理を最適化するとし、これが、土地政策見直しのシグナルと受け止められた。
- ④ 1 月 31 日中共中央 1 号文件発表：できるだけ早く土地管理法を改正するとの方針が示され、さらに 2 月、国務院が発表した所得分配制度改革に関する通知の中でも、所得格差是正の観点から農民の所得を引き上げること、そのための施策のひとつとして、「土地収益を合理的に分配していくこと」が掲げられた（同通知、五、23 項）。法改正に関し、1 月、全人代法務部主任は、「生産量に加え、ロケーション、需給、当該地域の経済社会発展の程度などが収用価格算定にあたって考慮されるようになる見込み」と発言、「公正」や「土地を奪われた農民への社会保障、年金の充実」がどの程度強調されるのか、補償額の上限規定が廃止されるかどうか、法改正の焦点と受け止められた。
- ⑤ 4 月の全人代常務委員会で 2013 年の立法計画が決定されたが、その中で、「土地管理法改正案は適当な時期に審議する」とされており、これは当面、改正は先延ばしにされたことを意味するものと理解されている。その背景は不明であるが、関連する法律が多いこと、改正草案の内容がなお粗く、さらに詰める必要があること等が指摘されている（5 月 15 日付鳳凰財経等）。

6. 問題の抜本的解決には市場化が不可欠

上述中国内での指摘は、主として農民が犠牲を強いられている点に着目しており、それ自体はもちろん正しい指摘だ。検討中の法改正も、当面先送りの様相はあるものの、そうした問題を是正しようとするもので正しい方向だろう。ただし以下のような点を考えると、結局この問題の本質は、土地が社会主義市場経済の下で市場化されずに残っている資源であること、収用が市場機能ではなく、行政的プロセスに依拠して行われていることに帰着する。その意味で、根本的解決には、今後さらに踏み込んで、農民の土地に対する権利の強化・明確化、中央集権的な土地再配分体制の見直し、市場機能の導入が検討課題に載ってこざるを得まい。

- ① 農民は集団所有のため、農地を自由に売買する権利が与えられていないので、そもそも農地を開発し、その価値を最大化するインセンティブを持たない。
- ② 土地収用の根拠となる憲法上の「公共の利益」が具体的には何を意味するか、明確な規定はない一方、土地に歳入を依存する地方政府は、歳入増が期待できると思えば収用を行う傾向にあり、住居用や商業施設用にも高い費用で配分し、土地価格の高騰、資源配分の非効率を招いている。
- ③ 土地の再配分機能が政府に集中し、地域毎の異なるニーズや変化に対応できていない。また、農地転用の際、農地確保のため森林伐採等を行い、環境破壊をもたらしている。

社会主義市場経済を標榜する中国にとって、本源的生産要素のひとつである土地の完全市場化は、おそらく最も抵抗のある分野として最後まで市場化されずに残る可能性が高い。しかし現実社会では、農地転用を巡る問題が経済非効率の問題に留まらず、大きな社会不安要因にもなっている（注4）。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4,000万人と推計されるが、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（参考文献1）。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。検討中の土地に関する法改正が実効性を伴えば、とりあえずは‘改革紅利’（ボーナス）によって社会不安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’を追求実現する必要に迫られてくることになるのではないか。

7. 無計画な城市化と地方政府の意識

城市化が重点政策になる一方で（あるいは、そうなってきたが故に）、無計画に城市化を進めることへの懸念、そして現実に弊害も出てきている。改革開放初期の1980年代から90年代にかけて、何もない農村から世界の工場になった‘東莞の奇跡’（東莞は広東省の市でいち早く外資の工場が林立したことで有名）、改革開放による経済成長を賞賛する表現であった‘村村（家家）点火、户户（处处）冒煙’（村々で火が灯り、家々から煙が立ち上る）が、最近城市化との関係で再びよく引用されている（3月16日付第12届人大新聞中心、5月23日付財政部財経論壇等）。これには、現在では、当時の粗放的で無計画な開発が環境破壊や生産性の低迷、さらには製品を高付加価値化する上で失敗をもたらしたとの評価から、繰り返すべきでない旧式の開発形態というマイナスの意味が込められている。適切な産業振興と雇用機会の創出、生活インフラや生態環境の整備などを伴わない城市化は、結局、‘死城’、‘空城’などと呼ばれる、人が眠るだけ、あるいは全く住む人がいない都市を作ることになるだけとの問題意識である。失敗の例として、よく北京近郊の回龍觀と天通苑地区が挙げられる。両地区とも周辺に何も産業がなく、人が寝に帰るだけの都市、‘睡城’となっており、人の移動が一方通行なので、朝夕には途方もない通勤ラッシュが発生している。さらに城市化による人口移動が、‘空

巢老人’と呼ばれる一人暮らしの老人（若い労働力が出稼ぎに行く結果、社会の高齢化と相まって急速に増えている。60歳以上人口1.67億人のうち約半数は空巢老人と言われている）、‘留守児童’（両親が都市に出稼ぎに行く結果、農村戸籍のため都市で教育を受けられないため、農村に取り残された子供、5,800万人以上にのぼると言われる）といった深刻な社会問題をも引き起こしている。

こうした状況を踏まえ、現在の城市化には6つの‘模糊’（あいまいさ）があると指摘する論者もいる（中国農業大学農業政策研究センター教授、5月30日付経済参考報）。第一は内容のあいまいさ（金儲けにつながる‘土地’の城市化は進むが、コストのかかる‘人’の城市化は進まない）、第二は‘格局’（パターン）のあいまいさ（大都市の発展を優先させるのか、中小城鎮都市から始めるのか）、第三は‘路径’（プロセス）のあいまいさ（市場機能に従うのか、行政的に進めるのか、現在は後者でそれが空城といった現象を生み出している）、第四は速度のあいまいさ（一気に進めるのか、漸進的に行うのか、現状は性急すぎる）、第五は機能のあいまいさ（現状多くの都市機能が単一的で、睡城といった現象が発生）、第六は計画のあいまいさ（600以上の都市で進められている現在の計画を足し合わせると、想定されている都市の総人口は20億人に達する）である。

このため、城市化によって新たに都市を建設する場合は、城市化と同時に、その地域で支柱となる産業を育成する工業化、農業の現代化をあわせた三つの‘化’（論者によっては、情報化を加えて4つの‘化’）を並行して進めていくことが不可欠という主張が出てきている。もっともな指摘ではあるが、死城といった現象が生じている根本的背景として、役人に能力があるかどうかの評価が、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ため、必要なくても無計画に城市化が進められるという事情が大きい。地方政府幹部によると、城市化は地方の役人がその政治的業績を示すかっこうの舞台と見なされている。策定中の城市化中長期計画草案（注5）は、見込まれている40兆元（約650兆円）におよぶ支出が、地方政府債務のさらなる増加、不動産バブルの再燃につながるのではないかと指導部の懸念から今後大幅に修正され、公表はかなり遅れるのではないかと憶測されている（5月24日付一財網等）。この背後には、多くの地方政府が、城市化を新たな大規模インフラ投資を行う絶好の機会と捉えて、すでに資金獲得運動に動いているという構造的問題がある。上述、戸籍制度の改革や土地制度の改革に加え、こうした地方政府の評価システムの改善、城市化は投資の‘大躍進’、不動産開発のことだという地方政府幹部の意識の改革にまで踏み込んでいかなければ、ほんとうの質の高い城市化を進めていくことは難しい。

<脚注>

1. 「城鎮職工基本保険」は、当該都市で正式の雇用契約に基づいて働いている者を対象としており、条件を満たす労働者は強制加入、雇用主の保険料負担義務がある。対象者は当該都市で働いていればよく、都市戸籍の有無は問われない。「城鎮居民保険」は、都市戸籍を有する者で、働いていないか、または正式の雇用契約を持たないため、「城鎮職工基本

保険」に加入する資格のない者を対象、加入は任意で、保険料は当該個人の負担の他、政府からの補助がある。

2. 居住証制度は、先進国のグリーンカードの制度を参考として、一部の都市が試験的に導入しているもので、2010年、発展改革委がその「経済体制改革を深化させるための重点作業に関する意見」の中で初めて言及した。現在すでに深圳、上海等の16の省市区で導入されている（5月24日付網易財經）。北京は今年中にも導入すべく、準備中と言われる。居住証を有する者は、基本的に生活や仕事の面で現地戸籍者と同じ待遇を受けられるが、なお‘現地戸籍者’と、‘現地戸籍を持たない外からの出稼ぎ労働者で居住証を有する者’という二つの分断されたグループを温存しており、あくまで戸籍制度の抜本的な改革に向けた過渡的な措置にすぎないと見られている（百度百科）。
3. 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、期限を切って譲渡するもの（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。この出讓金が地方政府の土地出讓歳入になる（‘法律快車’他）。
4. 報道によると、河南、湖北、四川の各省で土地収用を巡っての抗議にからんで、近時、死者が発生したことが、中央政府に改革を加速させる圧力になっている。5月、土地資源部は収用に関わる違法行為を厳しく取り締まることを通達、また広東省と重慶市は、農民が集団所有している土地の何らかの売買市場創設を検討している（5月29日付財新）。
5. 伝えられている現時点（2013年5月）の草案では、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40兆元の支出が見込まれている。京津冀（北京、天津、河北省）地域、長江三角洲地域、および珠江三角地域の都市群の整備改善や国際競争力の強化、環境・資源面での負担能力の面で比較優位にある中西部にいくつかの大規模都市群を建設する等とされている（5月24日付一財網等）。しかし、発展改革委員会は40兆元という数値を否定、また同委研究員は、「40兆元は単なる‘伝説’（うわさ）にすぎず、また単年度の話なのか、城市化20-30年にわたっての話なのかも判然としないあいまいな数字。いずれにしても新型城市化は、昔のような投資の‘大躍進’（筆者注：巨大インフラ投資、元来は、かつて毛沢東によって行われた農業・工業の大増産政策を指す）を自動的に意味するものではない」としている（5月29日付第一財經日報）。

<主要参考文献>

1. ‘让农民更多分享土地增值收益’ 赵阳、中国发展观察 2013年第2期
2. ‘「十二規劃」與中国經濟發展策略演變’ 張榮豐、原磊、吳明澤、中華經濟研究院出版社 2013年3月
3. ‘全面推进新型城镇化的问题及对策’ 江赛、中国发展观察 2013年第6期