

第4章 地域開発と都市化の進展

## はじめに

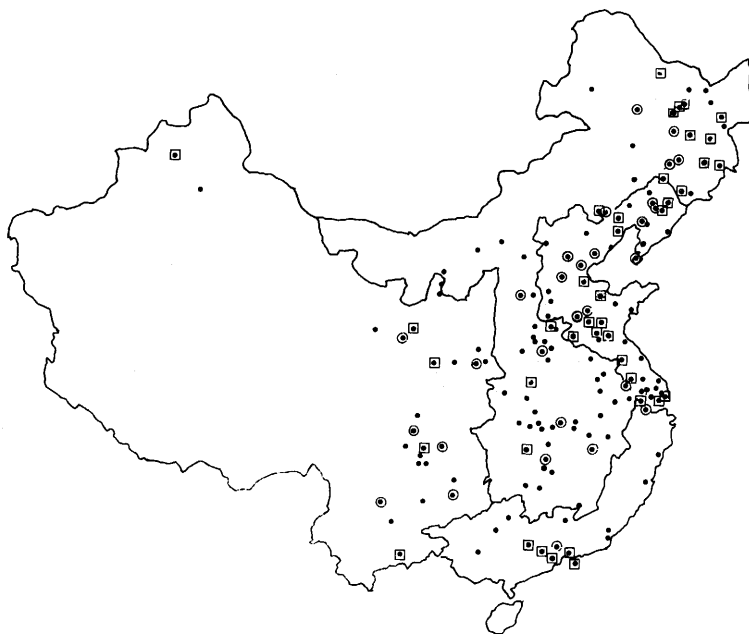
本章では、中国の地域開発を分析する視点として、都市化の問題を取り上げる。中国における都市人口は、全国のわずかに二九・九%を占めるにすぎない<sup>(1)</sup>。しかしその都市が、経済面では中国のGNPの五三・三%、鉱工業総生産額の六五・九%を占めている。また農業・鉱工業総生産額でみると、一九八四年を境に都市が農村を上回るようになった。人口に関しても、八五―一九〇年にかけて戸籍を移転した者のうち、五八%が都市に流入している<sup>(3)</sup>。したがって都市は、生産力と労働力吸収の点で、中国経済にとって今までになく重要な存在になりつつあるといえよう。

現在このように大きな経済力をもつ都市は、東部沿海地域に集中している(第4-1図)。これは中国の経済の中心が東部に偏在していることを示す。事実、中国の都市を地理的位置から東部、中部、西部に分類し<sup>(4)</sup>、そのGNPを比較すると、東部のシェアが圧倒的である(第4-2図)。

こうした東部中心の都市構造は、中華人民共和国の成立以降たびたび批判的となってきた。ことに経済改革の導入以前は、都市化そのものが厳しく制限されていた。その影響は現在にも及んでいる。過去四〇年余の都市化の速度は、きわめて緩慢であったといわざるを得ない。

日本の場合、一九五〇年から九〇年の間、総人口に対する都市人口の比率は三七・三%から七七・四%に急上昇している<sup>(5)</sup>。これに対して中国の都市人口の比率は、五〇年の一一・二%が九〇年には二

第4-1図 1991年における都市の分布



市区の非農業人口が { 100万以上200万未満 ◎  
20万以上100万未満 ·

1984~91年に市区の非農業人口が20万以上100万未満になった新規都市 □

(出所) 国家統計局城市社会経済調査総隊編『中国城市統計年鑑(1992)』, 中国統計出版社, 1992年, 49~59ページおよび同書, 1985年版, 35~42ページより作成。

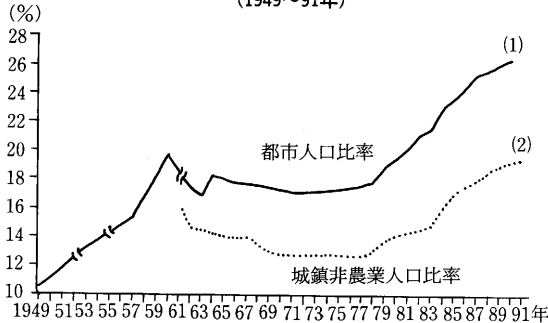


その結果、対外開放の前線に位置する東部沿海地域に新たな都市化の波が発生したのである。

それでは、今後このような都市化は加速するのであろうか。またそれは、国内の内陸と沿海の地域格差を助長していくのか。それとも人や財の流入を吸収しきれずに、再び都市化の抑制を行わざるを得なくなるのか。こうした問題を検討するには、中国における都市の機能と問題点を考察する必要がある。

そこで本章では、まず第1節で計画経済期における都市建設を分析し、都市化停滞の制度的な要因を考察する。また第2節では、経済改革期の都市化の動きを総括して、その問題点を指摘する。

第4-3図 中国の都市人口比率  
(1949~91年)



(注) (1)1949~81年の数値は、公安年報に基づき、市と鎮の総人口(農業人口を含む)を対象とした。81~90年は、第4-1表の注にある第4次人口センサスの定義に基づく。

(2)市および鎮の非農業人口を対象とする。

(出所) (1)は、国家統計局人口統計司編『中国人口統計年鑑(1991)』、中国統計出版社、1992年、347ページ。(2)は、同書、1992年版、470ページ。

## 第1節 計画経済期の都市開発

### 1 初期の都市政策の背景

一般に近代都市の形成は、経済効率の高い地点に生産要素が流入することで促進される。しかし計画経済期の中国においては、原料、人材、資本などすべてにわたって市場が存在せず、生産要素のコストと効率を考慮する必要がなかった。そのため都市化の方向と内容は、主として中央の指導者の政策によって決定づけられた。

一九五〇年代は、中国の都市化が最も急速に展開した時期として知られている(前掲第4-3図)。また大都市に重工業が集中した時期でもある。ここではその主因となった政策決定の背景を概観しよう。

一九五〇年代初頭まで都市に対しては、農村の土地革命とは対照的に、穏健な政策がとられていた。四九年に政権を奪取した中国共産党は、都市における住宅の私有権を認め、その売買と貸借を許可した。この時期の都市建設の課題は、日中戦争と内戦で破壊された住宅の修復や上下水道の整備など、都市施設の再建が中心であった。

しかし穏健政策は長くは続かなかつた。一九五三年に入ると、中国は第一次五カ年計画を打ち出し、ソ連型の工業化戦略を強力に推進するようになった。それとともに都市政策も、「消費都市を生産都市

へ」という毛沢東のスローガンに示されるように、工業生産力の増強を最優先課題とした。このなかで都市建設の中心となったのは、重工業部門であった。

こうした政策転換の主要な背景としては、(1)資源の賦存条件、(2)国際環境の変化、(3)革命闘争の思想面での影響、の三点が挙げられる。すなわち中国は当時、膨大な人口圧力のもとで急激な富国強兵政策を進め、同時に旧体制の不合理を糾弾する必要があった。

まず国際環境からみると、中国はこの時期に、冷戦体制に組み込まれていた。一九五〇年の朝鮮戦争への参戦は、米中対立を決定的なものにした。国連による経済封鎖に直面した中国は、ソ連への傾斜を強めていく。西側の包囲網のなかで富国強兵を目指すため、中国はソ連型の重工業化戦略を採用したのである。

ところが中国の資源の賦存条件は、ソ連とは大きく異なっていた。中国は革命当時より五億を超す人口を抱えており、このうちの八三％が農業人口であった。これに対して、耕地面積は二億ムー（一ムーは約六・六七アール）にすぎない。一九五二年当時の農民一人当たりの作物の播種面積は、わずか四・四ムーであった。<sup>(8)</sup>農村には、巨大な余剰労働力が滞留していたのである。そこで政府は、農村と都市に人口を分離し、希少な資源を都市の資本集約型産業、特に重工業に集中させていった。そして農村には、労働集約型の産業を配置したのである。

思想面からも都市の改造は必要であった。農民革命を指導した中国共産党にとって、都市は敵性地区であった。北京や上海などの大都市は、皇帝や外国人の居住地区であり、農村の物資を収奪して消費する場所と認識されていた。<sup>(9)</sup>このため新政府は上記の政策を通じて、旧体制の支配者に奉仕するサ

サービス部門を都市から駆逐し、工業生産の基地へと改造したのである。

## 2 都市の急成長

前述の政策は、都市の分布と機能に大きな影響を与えた。まず地理的分布からみると、この時期に内陸部の比重が高まっている。一九四九年時点では、都市はもっぱら東部に集中していた。全国の一四三都市のうち、七六都市までが東部に位置しており、都市数の五三%を占めていた。これに対して西部は、わずか一三都市(九%)をかかえるのみであった。<sup>(1)</sup>しかも陝西と四川を除くと、西部の各省・自治区の都市はすべて省都である。<sup>(2)</sup>つまりそこでは、省都以外の都市が存在しなかつたのである。

しかし一九五〇年代の重工業化戦略のなかで、その内陸部が脚光を浴びるようになった。豊富な鉱物資源が存在していたからである(本書、第2部第1章参照)。また当時の指導者の目には、内陸部に工業基地を建設することは、東西の地域格差を是正するためにも有意義な措置と映った。<sup>(3)</sup>

こうして内陸部に開発の重点が置かれたために、新たな産業都市が内陸部に次々と誕生した。一九五〇―五七年に成立した都市を一覧すると、中西部の原料立地型のもが目立つ(第4.2表)。第一次五カ年計画(五三―五七年)が終了する時点で、東部への都市の集中度は四九年に比べ、七・四ポイント低下している(第4.3表)。

また重工業中心の開発戦略によって、都市の機能がサービスから生産に大きく傾斜した。一九五二



第4-2表 1950～57年に新規に設置された都市

都市の類型	東 部	中 部	西 部
非鉄金属鉱業		銅官山	
鉄鉱および製鉄業		馬鞍山	
炭 鉱		陽泉, 集寧, 鷄西, 双鴨山, 焦作, 平 頂山, 鶴壁	
水 力 発 電		三門峽	
石 油			瀘州, 玉門
林 業		伊春	
機 械 工 業			
食 品 加 工			内江
紡績・紡織		榆次	南充, 個旧, 咸陽
建 材		景德鎮, 黄石	
そ の 他	通州, 漢沽, 泊頭, 邢台, 邯鄲, 清江, 常熟, 泉州, 漳州, 南平, 臨清, 潮州, 石岐, 北海, 凭祥	長治, 通遼, バエ ンハオト, 公主嶺, 延吉, 淮南, 上饒, 商丘, 襄樊, 常德, 津市, 邵陽, 益陽, 洪江, 株洲, 湘潭	万県, 雅安, 宜賓, 五通橋, 遵義, 下 関, 天水, 平涼, 臨夏, 吳忠, 伊寧, 喀什

(注) 銅官山=現在の銅陵, 石岐=現在の中山。

(出所) 顧朝林『中国城鎮体系——歴史・現状・展望』, 商務印書館, 1992年, 169～170ページより作成。

第4-3表 都市の地域別比率と密度

地区	1949			1957		
	都市数	都市数の比率 (%)	都市密度	都市数	都市数の比率 (%)	都市密度
東部	76	53.1	0.57	85	45.7	0.64
中部	54	37.8	0.20	69	37.1	0.25
西部	13	9.1	0.02	32	17.2	0.06
総計	143	100.0	0.15	186	100.0	0.19

(注) 都市密度=都市/平方キロメートル。

(出所) 『中国城鎮体系——歴史・現状・展望』, 197ページ。

年時点では、第三次産業に従事する労働者数は一八八二万人で、第二次産業の一五三一万人を上回っていた。それが五六年には第三次産業の二〇〇六万人に対し、第二次産業が二四六八万人と逆転したのである。<sup>(13)</sup>

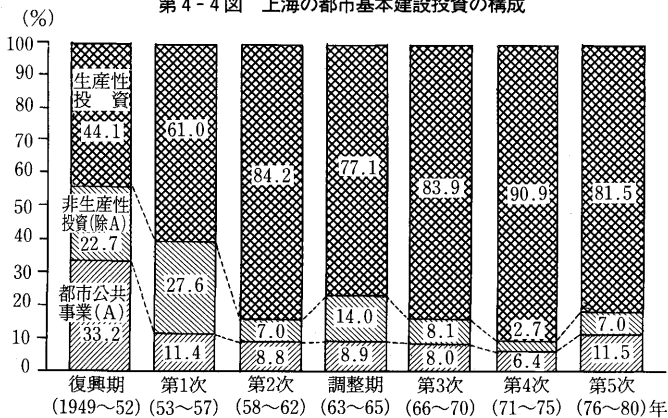
さらに工業化建設と同時に、規模の大きな都市数が増加した。人口規模別でみると、一〇〇万人以上の大都市と二〇万人以上の中規模都市は、一九五二―五七年にかけて都市数に占めるシェアを二六・七%から三五・九%に伸ばしている。一方、人口二〇万以下の小都市は、七三・三%から六四・一%にシェアを落とした。

だが、こうした急激な変化は、同時にさまざまな難題をもたらした。なかでも問題となったのは、農民の都市流入と都市生活基盤の劣化である。

この時期の西部の都市開発は、玉門のように油田開発のため無人の荒野に建設されたものもあれば、蘭州のように古い消費都市を重工業都市に改造したものもあつた（玉門、蘭州はいずれも甘肅省）。いずれにせよ、もともと工業基盤の欠落した地域に、建築労働者と工業労働者を集め、工業都市を建設するのであるから、膨大な労働力の移動と投資をとまなわざるを得ない。この時期、大量の農民が建設労働者（およびその扶養家族）として流入した。当時の中国政府が一五都市を対象に行った調査によれば、一九五三年から五六年にかけて二五〇万人の扶養家族が外地から流入している。<sup>(14)</sup>

都市生活基盤の劣化は、都市人口の増大に加えて、投資が生産設備に優先的に分配されたためいっそう深刻化した。第4-4図の上海の事例でも明らかのように、一九五三―六二年には基本建設投資の六〇%以上が生産設備に投入されていた。中国全体でも、同様の傾向が観察できる（第4-5図）。なか

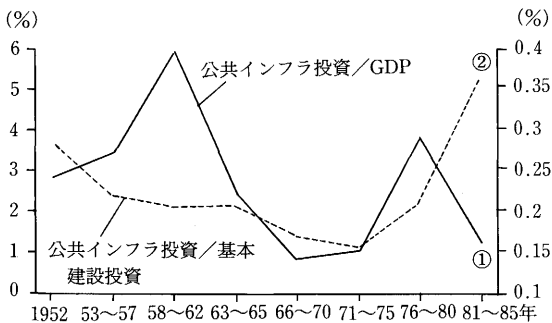
第4-4図 上海の都市基本建設投資の構成



(注) かつこ上の期は、各5カ年計画を示す。

(出所) 林要三「社会主義建設のなかでの上海」(大阪市立大学経済研究所編「上海——世界の大都市2」, 東京大学出版会, 1986年), 70ページより作成。

第4-5図 都市における公共インフラ投資



(注) ①は右目盛, ②は左目盛

(出所) 葉維鈞, 張秉忱, 林家寧「中国城市化道路初探——兼論我国城市基礎設施的建設」, 中国展望出版社, 1988年, 265~266ページより作成。

でも目立って逼迫したのは、住宅であった。一人当たりの住宅面積は、北京や上海といった東部の都市だけでなく、内陸の武漢(湖北省)や蘭州でも減少した。<sup>(15)</sup>

大躍進は、こうした問題をさらに助長した。この時期には、重工業の強化が引き続き奨励されたうえ、財政の負担能力を無視した大規模な都市改造と拡張が相次いだ。一九五七―六〇年の期間には、四四都市が新たに設置された。また都市人口は、この三年間に四八七〇万人の純増を記録した。その結果、農民の都市流入が加速した。しかもこの時期、農村でも重工業建設が推進されたため、耕地が大幅に減少していた。五九年夏からは、洪水と旱魃などの自然災害が重なり、各地で餓死者を出す深刻な食料不足が生じた。ついに五〇年代末期には、政府は都市の拡張を抑制し、中小都市の建設を唱えるようになった。こうして六〇年以降、都市は抑制と停滞の局面を迎えるのである。

### 3 都市化抑制への転換

食料危機と都市の失業問題を解決するため、政府は一九六一年から六三年にかけて二六〇〇万人の都市人口を農村へ強制送還した。同時に基本建設投資も大幅に縮小し、大都市の拡張に歯止めをかけた(前掲第4-5図)。また五二都市から市の資格を取り消し、多数の鎮を廃止した。<sup>(16)</sup> この結果、第4-3図に示したように、都市人口は著しく減少した。

食料危機が終息してからも、再び農民が都市に流入せぬよう、都市人口の抑制は継続した。農村と

都市を隔絶する戸籍制度は、すでに一九五〇年代から導入されていたが、六〇年代から七〇年代にかけてさらに強化されていった。人民公社の成立も、農民の移動制限に効力を発揮した。調整期が終了し、文革期にいたつても、都市と農村の分離は変わらず維持された。このため、さまざま問題が新たに発生するのである。

まず都市人口の抑制は、同時に農村と都市の格差を固定することも意味した。工業化の資本を蓄積するために、政府は農産品の価格を低く抑えて、工業製品との間に缺状価格差を形成する方法をとっていた。この工業と農業の二重構造が、そのまま都市—農村間の格差として現れた。

例えば都市住民は収入や社会保障の点で、農村よりも恵まれていた。この待遇の格差は、都市戸籍が自動的にもたらしたものと考えられることが多い。しかし都市の分配制度をよく観察すれば、都市行政ではなく、国营企業という職場が賃金や医療費や年金を保障する主体であったことがわかる。農民は都市住民と同等の水準の給与や各種の生活手当を享受できなかった。それは農村に大規模な工業が配置されず、その結果として国营企業が存在しなかったためである<sup>19</sup>。したがって一九八〇年代に農村工業化が進展すると、農村と都市の住民の待遇の格差は縮小する。大躍進政策が破綻したのち、強制的送還という強硬手段を経て、移動の制限が徹底されると、こうした農村と都市の格差は解消し難いものとなった。

農村との隔絶は、都市の成長にも影を落とした。都市は伝統的な市場圏から人為的に切り離されて、自給自足の工業体系の集積点と化した。すなわち地域経済の中心、あるいは総合的な流通の拠点としての意味をもたなくなつたのである。物資は、都市という場よりも、行政の縦割のチャンネルに沿っ

て流通して<sup>(20)</sup>いた。三線建設に関連して内陸部に誕生した都市では、ことさらこの傾向が強い。

都市の投資に関しては、引き続き産業投資が優先されたが、交通や通信などインフラの弱体化は、生産設備にも悪影響を及ぼすようになっていた。また文革新期には中央政府は都市化抑制のため、中央政府の都市計画部門を縮小し、地方に都市建設の権限を委譲した。しかし地方は都市建設には消極的<sup>(21)</sup>で、財政支出の優先順位は農林業や水利にあつた<sup>(22)</sup>。また総合的な都市計画を軽視したため、縦割行政の弊害が都市の社会資本の整備状況にも現れていた。例えば電線や下水管の敷設計画は、所轄部局ごと個別に決定されるので、そのたびに道路工事を繰り返さねばならなかつた<sup>(23)</sup>。

こうした行政部門別の縦割管理のなかで、工業は低成長を続けたため、都市人口の自然増加を上回る雇用の創出は困難であつた。しかも国営企業の多くは赤字経営であつたから、前出の生活手当は最終的には国家財政に頼らざるをえない<sup>(24)</sup>。このため文革新期には、「下放」の名のもとに、未就業状態にあつた都市の若年労働力が、行政手段を通じて、農村や辺境に二〇〇〇万人以上も排出されたのである。

## 第2節 市場経済下の都市化

### 1 経済改革と都市人口の増大

#### 経済改革の進展

一九七六年の毛沢東の死によって、中国の経済政策は大きく転換した。都市政策も例外ではなく、文革中に麻痺していた都市行政を再建するため、都市計画の重要性が再び認識されるようになっていった。七八年には十五年ぶりに全国都市工作会議が開かれ、都市建設の強化が謳われた。また八〇年には、全国都市計画工作会議で「消費都市から生産都市へ」という建国以来の基本方針が廃棄された。さらに八四年になると国務院は、建国以来初の都市計画条例を公布して、都市計画にかかわる行政制度の整備を進めていった。<sup>(2)</sup>八三年には、都市と農村の隔絶を解消するために、市の行政区を拡大して、周辺の県を市の行政範囲に組み込む方針がとられた。

しかし本質的な都市の拡大は、行政的な措置とは別の次元で始まっていた。都市人口は、一九八〇年代に急成長した（前掲第4-3図）が、戸籍制度や住宅制度などの都市行政システムは従来そのままであった。にもかかわらず都市人口が膨張したのは、農村人口が流動化したためである。もちろん流動人

第4章 地域開発と都市化の進展

第4-4表 人口移動率 (1985年7月1日調査)

(%)

入	出	市	鎮	県	合計
市		18.08	8.11	31.58	57.78
鎮		4.36	4.07	13.00	21.43
県		2.88	1.67	16.24	20.79
合計		25.32	13.85	60.83	100.00

(注) 人口センサス10%調査(国务院人口普查办公室, 統計局人口統計司編『中国1990年人口普查10%抽样資料』, 中国統計出版社, 1991年, 484~675ページ)より下記課題組が算出。

(出所) 国务院發展研究中心<中国城市发展研究>課題組(王育昆他)編『中国——世紀之交的城市發展』, 遼寧人民出版社, 1992年, 19ページ。

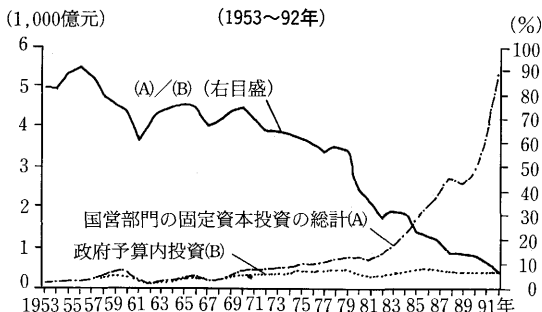
第4-5表 全国都市の住宅ストックと住宅水準

	住宅ストック(万㎡)	新築住宅(万㎡)	1人当たり居住面積(㎡)
1957	25,387	.....	3.6
1963	35,723	.....	3.2
1978	52,678	2,288	3.6
1980	64,219	5,596	3.9
1985	112,767	8,860	5.2
1988	176,847	11,173	6.1

(注) 居住面積は居室の面積。

(出所) 越沢明『中国の都市と都市行政』(都市開発制度比較研究会編『諸外国の都市計画・都市開発』, ぎょうせい, 1993年), 259ページ。

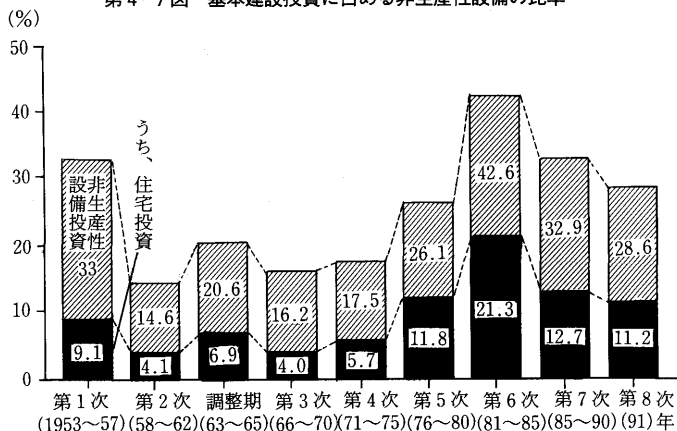
第4-6図 国営固定資本投資の資金別構成



(出所) 国家統計局編『中国統計年鑑(1993)』, 中国統計出版社, 1993年, 149ページより作成。



第4-7図 基本建設投資に占める非生産性設備の比率

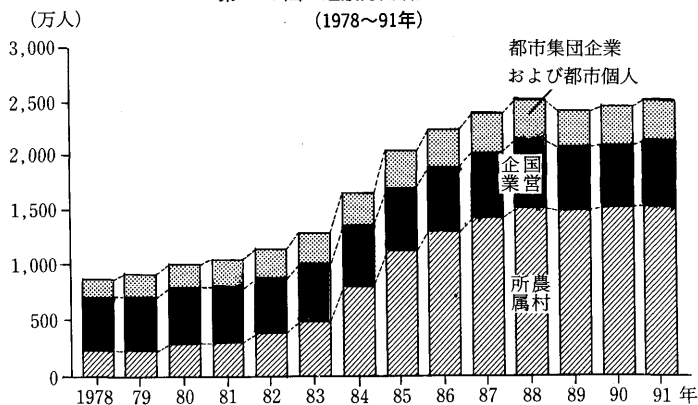


(注) 第8次5カ年計画については、1991年の数値を使用。

かつこの期は、各5カ年計画を示す。

(出所) 国家統計局編『中国統計年鑑(1993)』、中国統計出版社、1993年、152ページ。

第4-8図 建設労働者数の推移  
(1978~91年)



(出所) 『中国統計年鑑(1992)』、107~108、110、115ページより作成。

口のすべてが農民ではない。経済改革が進展するにつれて、都市から都市へと移動する人口も増大した。しかし八五年七月時点のサンプル調査によれば、流動人口の六割までが、農村から都市へと移動している（第4-4表）。

それではどのようにして都市行政の抜本的な変革なしに、農村からの移入が可能となったのであろうか。最も重要な媒介の役割を果たしたのは、国家の計画経済外の取引の増大であった。これが都市と農村の連携を強めることになった。都市においては、<sup>(2)</sup>国営企業自主権の増大や個人経営者や私営企業など民間部門の容認に端を発している。特に企業自主権の拡大は、企業独自の投資と雇用を可能にした。このことがさまざまな面で農村人口の流入を促進する要因となった。

一九八〇年代に入ると、国営部門における予算外の固定資本投資が大幅に伸張し（第4-6図）、しかもそれらは主として、長期にわたって抑圧されてきた生活基盤整備に向けられた（第4-7図）。なかでも目立って急増したのが、住宅投資である。第4-7図にも示したように第六次五カ年計画期（一九八一—八五年）には、基本建設投資に占める住宅投資が二一・三％を記録した。これは同時期の非生産性設備投資の半分に相当する。おかげで都市住民の一人当たり居住面積は、八〇年代に入ると拡大傾向に転じている（第4-5表）。八〇年代は、空前の建設ラッシュが生じた時期であった。

#### 農民の都市への流入

こうした建設需要に対応するために、大量の農民が建設労働者として新たに雇用されていった。建設労働者は一九七九年には九四三万人だったが、一〇年後の八九年には二四四万人と二・六倍にも

膨れ上がった。<sup>(28)</sup> そのうち最も急速に増大したのが、農民から建設労働者に転じた層である。同時期に農村の建設労働者は二三万人から一五〇二万人と六・四倍に拡大している(第4・8図)。

都市の建設現場に出現した建設労働者の大半は、これら都市戸籍なしに都市に流入した農民であった。一九八四年に国務院の規定によって、食料の自己調達を条件に農民の小都市への移住が認可されると、その数は急増した(前掲第4・8図)。また契約労働者や臨時労働者の容認も、都市の企業で就業する農民の数を促進した。彼らは雇用側にとつても、都市住民のような福利厚生を負担がないので、歓迎すべき存在であった。<sup>(29)</sup>

建設現場に限らず、高度な福利厚生を負担できない都市の企業は、積極的に農村労働力を雇用した。特に紡績、皮革加工、ゴム加工など労働強度の高い業種が、彼らの主要な受入れ先となった。これらの業種は、都市に潜在的な失業者が存在していたにもかかわらず、新規就業者の確保に悩まされていた。それまで都市と農村が隔離されていたため、都市住民は外部の低賃金労働力の挑戦を受けておらず、都市の若年労働者は手厚い厚生費なしには、劣悪な労働条件を甘受しなくなっていた。<sup>(30)</sup>

北京市のサンプル調査によれば、農村から都市に流入した労働者の九〇%は、建設業、飲食業、民用石炭工場の運送部、清掃業など都市の住民が厭う作業に従事している。また河南省の鄭州市の場合、一九八七年に都市部に流入した出稼ぎ農民一五万二七〇〇人のうち、主要な就業業種は建設労働者が八万七四〇〇人、修理工が二万七〇〇〇人、運送業従事者が一万一〇〇〇〇人、貨物積み卸し労働者が三〇〇〇〇人で、やはり都市の3K労働を引き受けていることがわかる。<sup>(31)</sup>

女性の場合は、家政婦として都市で農民が就業するケースもある。さらに個人経営の商店や私営企

第4章 地域開発と都市化の進展

業も、規模拡大につれて、人件費が安く従順な農民を雇用するようになった。むしろ農民自身が農産品の販売や理髪、あるいは飲食業のスタンドなどサービス部門を中心に、個人経営の屋台や店を開くこともある。

こうした都市戸籍をもたずに都市の活動に携わる人口は、一九八八年の経済過熱時には、上海に二〇九万人、北京に一三一人、広州に一三〇万人と、それぞれの本来の都市人口の二〇—四〇％に達した<sup>(32)</sup>。全体の傾向としては、八〇年代の前半はまず地方の省都で人口の流動比率が高まり、行政管理の厳しい北京、上海、天津の三直轄市では

第4-6表 15都市における暫住人口数と非農業人口に占める比率

(単位：万人)

	1981		1985		1990	
	暫住人口	(%)	暫住人口	(%)	暫住人口	(%)
北京	20	4.29	31.2	6.11	90.0	16.87 <sup>1)</sup>
天津	15	3.94	41.7	9.92	81.3	18.40 <sup>1)</sup>
上海			71.3	10.37	103.2	14.27 <sup>1)</sup>
広州	24.5	10.47	52.0	20.23	93.6	33.30 <sup>1)</sup>
瀋陽			8.6	2.64	32.8	9.18 <sup>2)</sup>
武漢			40.0	13.50	60.4	18.38
杭州	10.0	11.05	13.8	13.56	20.0	18.18
成都	16.0	11.65	28.0	20.13	45.3	26.44
南京	10.0	5.88	20.0	10.42	32.0	15.31
太原	7.7	5.50	20.2	14.55	31.5	20.59 <sup>2)</sup>
昆明	4.9	5.70	12.5	11.61	21.4	18.97
鄭州					37.4	32.28 <sup>2)</sup>
西安			32.0	18.48	48.0	24.50
蘭州					11.6	9.50
撫順					10.5	8.74
加重平均		5.92		11.02		14.22

(注) 1) 1988年数値。

2) 1989年数値。

(原出) 林志群『八〇年代中国城市建设用地的発展』、城市規画科技情報專題資料研究類(1) 9200 (総101)。および中国城市科学研究会『大城市流動人口的研究』、1992年。

(出所) 『中国——世紀之交的城市発展』、223~224ページ。

相対的に低い比率にとどまっていた。だが八〇年代後半からは直轄市でも都市戸籍なき人口が膨張している（第416表）。

これらの流動人口は、しばしば都市の周辺部に住居を構える。市街地の中心よりも周辺部のほうが、生活費が安いからである。また都市と農村の境目に位置するため、都市の管理が透徹しないからでもある。すでに北京など大都市の周辺では、流動人口が、出身地の地縁を核として自然発生的に集落を形成するという現象が発生している。これらの共同体は行政の保護外にあるため、北京市の学校教育や清掃など行政による社会サービスは享受できない。そこで子女の教育に対しては、集落のメンバーが資金を供出して、故郷から教員を雇用するなどの解決方法がとられている。

#### 流動人口の果たした役割

都市における流動人口の増大は、都市の機能転換に少なからず貢献した。すなわち生産都市を消費都市へと再改造する役割を、流動人口が部分的に果たしたのである。流動人口は、都市のサービス産業の発展に大きくかかわっている。一九八〇年代の高度経済成長によって、都市住民の消費が急増するなか、都市のサービス部門の供給不足が顕在化していった。しかし第三次産業は近年まで中央の政策で奨励されなかつたし、軽工業のように地元政府の収入源でもなかつたから、国営企業はおおむね進出に消極的であつた。これに対して小資本で創業できる飲食店や修理スタンドは、個人企業家にとつては着手しやすい分野である。都市に流入した新参者の多くは、都市住民が敬遠するサービス産業に就業することによって、都市の第三次産業の比率を引き上げた。このことが従来の重工業中心の構

造を変革する要因ともなったのである。

農村人口の流入は、都市にとっても有益な面があったため、これを制度化する試みも現れた。例えば新規の開拓地である深圳や農村部の町など、既存の都市人口比率が低い地域では、一定の都市建設費を支払えば都市部に正式に居住する許可が与えられるようになった<sup>(3)</sup>。また香港など海外の親族が当該都市の不動産を購入すれば、現地の親族に都市戸籍を与えるという事例もある。いずれにせよ人口移動に関しては、現実が制度に先行して展開したのである。

## 2 社会資本整備の変化

経済改革の進展は、都市における社会資本の建設にも大きな変化をもたらした。上述したように、一九八〇年代の建設ラッシュの背景には、企業の自己資金という国家の予算制約を受けない投資の源泉があった。このような行政枠外の資金は、都市建設の重要な財源であった。

一九八〇年代の都市のインフラ整備は、地方政府と企業の保有す

第4-7表 基本建設投資の財源

(%)

	1985	1988	1989	1990	1991	1992
財政内投資	37.5	24.2	20.8	21.3	16.5	10.2
国内ローン	17.5	18.1	18.9	22.2	24.9	27.6
外資利用	6.8	13.9	14.3	13.2	11.3	11.1
自己調達	31.6	31.0	31.9	31.1	35.3	41.3
その他資本	8.5	12.8	14.1	12.2	12.0	9.8
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 「自己調達」は、債券発行を含む。

四捨五入のために総計が100と一致しないことがある。

(出所) 「中国統計年鑑(1993)」, 152ページ。

る予算外資金を梃子に進められたといつても、過言ではない。社会資本への投資を資金源からみると、財政投資は八五年から九二年の期間、三〇〇億元台で頭打ちであるのに対し、自己調達分や国内借入および外資の利用は大幅に増大しており、九二年には全体の約九割に上った（第4-7表）。また地方プロジェクトも大きい割合を占めており、九二年には全体の五六%に達している<sup>(34)</sup>。

#### 企業による住宅建設

企業が中心となった都市設備の顕著な例は、住宅である。計画経済期には、政府が計画的に住宅を建設し、落成後に企業を通じて従業員に分配していた。中央政府は住宅建設費を厳しく制限していたので、住宅価格は安定していたが、供給量も抑制される結果になった<sup>(35)</sup>。

それが経済改革の導入によって、主として企業が住宅建設を負担することになった。このため企業の収益によって住宅の面積や価格に幅が広がった。一般に新しい住宅の面積は七〇平方メートル前後、地方によっては一〇〇平方メートルを超すものも出てきた。国の定めた住宅基準が存在しないわけではないが、規定の標準面積を無視した住宅建設が現実に進展している<sup>(37)</sup>。

不動産市場が成長するにつれて、不動産会社と個人の住宅売買も一部で行われるようになったが、ほとんどの場合、個人が住宅を直接購入するのは不可能である。市場ベースの住宅価格は、一平方メートル当たり一五〇〇元以上、北京や上海のような大都市では四〇〇〇元以上にもなる<sup>(38)</sup>。この場合、住宅価格は労働者の年収の二〇―三〇倍に相当する。したがって住宅ローン制度が成熟していない現状では、企業が自前で建設した（あるいは不動産会社から購入した）住宅を安価で従業員に分配せざるをえ

ない。こうして企業が住宅の担い手となってから、住宅供給量が急増したのは前述したとおりである。

#### 土地の有償化と使用税の導入

しかし住宅以外の社会資本に関しては、企業は消極的であった。自社の従業員の福利厚生に直接結びつかないうえに、巨額かつ長期の資本投資をとまなうからである。企業投資以外に社会資本整備の重要な財源となったのは、土地取引による収益であった。従来、土地は商品ではなく、国が必要に応じて分配する資本として扱われてきた。このため土地の分配にあたっては、無償譲渡が原則であった。それが一九八〇年代に入ると、外資の受入れを契機に、有償化していった。外資の土地使用に際しては、さまざまな名目の費用が徴収された。また外資との合弁企業を興す場合、中国側は土地を資本に代えて事業に参入できた。これらのことから、まず外国直接投資の多い沿海地域の経済特区や農村部で、土地の価格が意識されるようになったのである。

一九八〇年代中期より、経済改革政策の重点は都市に移行した。当時、急速な経済成長と都市の人口の増大によって、都市の社会資本は限界に達していた。そのため早期に老朽化した都市設備を更新し、新たな社会資本を建設する必要があったが、財政請負制度の導入によって、地方政府は従来のように中央からの建設資金の配分を期待するわけにはいかなかった。そこで新たな財源として注目されたのが、都市における土地の使用税である。現行の国務院の規定によれば、土地使用税の基準は大都市で一平方メートル当たり〇・五一〇元、中規模都市で〇・四一八元、小都市で〇・三一六元、町レベルで〇・二一四元である。



### 土地使用権の売買

だがこのような安価な土地使用税よりも、いつそう重要な財源となったのは、土地使用権の売却であった。一九八八年の中華人民共和国憲法は、八二年憲法で禁じられていた土地の売買を緩和し、使用権の譲渡を認可した。さらに九〇年の条例<sup>(43)</sup>は、土地の使用権は販売、譲渡、交換、貸借、担保とすることが可能であると明記した<sup>(44)</sup>。土地の場合、市政府は協議、入札、競売の三方法で土地の使用権を販売することができるようになった。前述した住宅価格の格差も、この土地使用料を多く反映している。石家荘の場合、一平方メートルの住宅価格一五〇〇元のうち、建築費は五〇〇元で、残余の一〇〇〇元が土地使用料である。また外資への国有地の使用権の販売状況は、第4-8表に示したとおりである。

こうした土地の商品化は、都市の土地利用の効率化を促す結果となった。それまでは国营企業の土地使用は無料であったから、土地コストを考慮せずに、生産ライン拡張のたびに敷地を拡張する傾向があった。また企業は敷地拡張を政府に

第4-8表 国有地の外資向け譲渡状況 (1987~90年)

	面積 (㎡)	価格 (万元)	平均地価
国有地譲渡合計 (A)	8,017,833 (2,656,199)	136,707 (130,223)	173 (490)
外資向け譲渡 (B)	6,012,168 (650,534)	607,046 (60,560)	113 (931)
A/B (%)	75 (24)	49 (46)	65 (190)

(注) 国有地の譲渡合計は、政府が有償(協議・入札・競売を含む)で譲渡した土地の総量を指す。

カッコ内の数字は、天津市が1平方メートル当たり3.25米ドルで譲渡した5.35平方キロメートルの土地を除いたもの。

(出所) 中国社会科学院財貿経済研究所、米国紐約公共管理研究所「中国城市土地使用与管理(総報告)」, 経済科学出版社, 1992年, 75ページ。

申請する際には、従来の敷地に接近した地点を選択した。その結果、都市の土地利用の配置は、産業面からも生活面からもバランスを欠くようになった。現在でも市街地の真中に大型重工業の工場敷地が存在し、住宅地に隣接している事例は多い。また都市中心部に位置する大型工場は、しばしば敷地に少なからぬ遊休地をかかえている。その一方で新興企業は、都市周辺部で耕地を潰して建設される。

土地利用税の導入と使用権の売買は、工場内の遊休地を政府に還元し、土地集約的な産業を郊外に移転させる効果をもたらした。撫順市では一九八四年に、企業から一平方メートル当たり〇・三―〇・五元の土地利用税を徴収したところ、一五万平方メートルの遊休地が政府に返納された。<sup>(46)</sup>ただし現状では、使用税が低すぎて土地の市場価格に釣り合わないことや、使用権売買が政策的制限のため完全に自由でないことから、こうした効果はきわめて限られたものにとどまっている。

#### 見えない土地利用

都市の社会資本の整備に直接効果を挙げたのは、土地利用権の入札方法の運用であった。すなわち土地の入札価格に予め、社会資本の整備費を含めるのである。不動産開発会社は土地の使用権を落札すると、当該地の周辺の社会資本（道路、橋梁、学校・派出所など公共施設）の建設を請け負わねばならない。

例えば深圳市の場合、一九九〇年三月に福田区の蓮花住宅地区の土地利用権の公開入札が行われ、深圳市物業發展総会社が三三九〇万円の価格でこれを落札した。だが契約によって、この不動産会社

残高)

						(%)
1987	1988	1989	1990	1991	1992	
100	100	100	100	100	100	
47.6	39.5	34.2	34.3	33.1	36.1	
4.7	3.6	4.9	3.3	3.3	1.2	
—	—	—	—	—	—	
6.8	5.3	5.4	5.3	5.1	3.6	
31.4	35.8	41.4	44.6	45.7	45.9	
9.5	9.0	7.9	7.3	7.9	7.5	
n.a.	6.7	6.2	5.2	5.0	5.7	

はこれ以外に、公共緑地の開発費八五・一四万元を負担せねばならなかった。<sup>(47)</sup>  
 こうした方法は土地使用権の落札時に限らず、一九八〇年代中期から不動産開発の請負時に発生していた。例えば広州市の事例では、八五年に東華実業有限公司が五羊ニュータウンの開発を請け負ったとき、ニュータウン内の道路、上下水道、送電設備等を整備するだけでなく、無償で汚水処理施設や小中学校（三カ所）、幼稚園（五カ所）の建設をも負担した。また住宅の一部を政府に提供する義務も負っていた。<sup>(48)</sup> こうしたコストは資金にかかる利子も含めて、不動産の販売時に土地の最終使用者、す

なわち住宅や工場を購入する会社や個人に転嫁されている。<sup>(49)</sup>

地方政府にとつては、中央政府との財政請負の面でも、上記の方法は有益であった。不動産開発会社の負担分は、予算外収入にすら入らない部分が多い。つまり実際の土地収益のうち中央政府への上納分を軽減できるし、その結果、財政が不透明になれば、中央との交渉の余地が広がる。<sup>(50)</sup> 都市住民の全員が利用する公共財の建設費を、一部の使用者に負担させるのは不公平であるが、この方法によって市政府は実際の財力以上に、都市の社会資本の整備を進めることができたといえる。

#### 貯蓄の利用

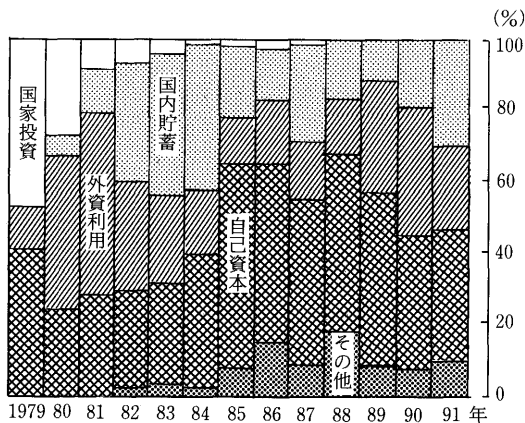
社会資本の投資財源としては、住民の蓄積の増加も重要であつ

第4-9表 財政ローンの財源（年度末）

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
総計	100	100	100	100	100	100	100	100
企業貯蓄	35.0	34.6	33.6	31.4	31.4	40.3	48.5	49.1
財政貯蓄	11.1	9.8	9.7	7.7	7.2	5.0	8.6	5.8
基本建設貯蓄	9.8	10.4	11.4	12.5	11.2	10.1	—	—
機関団体貯蓄	13.8	13.8	13.7	14.5	14.1	9.8	7.6	7.4
都市家計貯蓄	15.1	17.0	17.7	19.6	21.4	23.5	24.8	27.3
農民貯蓄	15.2	14.5	13.9	14.4	14.6	11.3	10.5	10.4
その他貯蓄	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

(出所) 『中国統計年鑑』, 各年版より作成。

第4-9図 深圳市の国営部門および外資による  
基本建設投資の資金源



(出所) 深圳市統計局編『深圳統計年鑑(1992)』, 中国統計出版社, 1992年, 326ページ。

た。経済改革によって賃金枠が取り払われ、都市住民の収入が向上するとともに、住民の貯蓄も高まった。一九八〇年代には都市住民の収入増加分は、貯蓄に向かうよりも長年抑制されてきた消費に傾いたといわれるが、全体をとおしてみれば国民所得に占める家計貯蓄は急上昇している。都市住民の家計貯蓄は、八〇年の二〇三億元から九二年には八六七八億元に飛躍した。また貯蓄総額に占める都市の家計貯蓄の比率は、七九年には一五%だったのが九二年には四六%にまで到達した(第419表)。

近年の金融改革で重要であったのは、住民の投資意欲を喚起したことであろう。株式、証券など金融商品の登場は、家計からの資金調達を可能にした。例えば金融市場の実験地であった深圳市の場合、金融市場から資金調達を行うことができたため、都市建設に際しても中央政府の補助金をほとんど利用することがなかった(第419図)。

以上のように、現在都市の社会資本の投資財源は、企業、地方政府、家計貯蓄と多様化している。一九八〇年代から今日にかけて、都市の社会資本の整備が急速に進行した背景には、こうした多様な投資財源と投資主体の存在があった。同時期に都市への大量の人口流入が発生していたことを考慮すれば、これらを吸収する面からも社会資本整備の加速は重要な意味をもっていたといえよう。

## 3 農村の都市化

## 農村の産業構造の転換

経済改革政策の導入による都市化の進展には、これまで述べた既存の都市の拡大とともに、農村の都市化というもう一つの側面が存在する。行政区画の視点からみても、一九八四年から九一年の間に五一の県が中規模以上の市に昇格して<sup>(2)</sup>おり、その非農業人口は一二三二万人に上った。また行政的には農村区画のままの所でも、産業構造は農業から工業・サービス産業へと転換している。全国の農村社会総生産額に占める産業構成は、八〇年時点で農業が六九%、鉱工業が二〇%、建築・運輸などその他産業が一%であったのに対し、九二年には農業三六%、鉱工業五〇%、その他が一四%と、非農業部門が増大している。多くの農村で、米・小麦の田畑のなかに工場群が出現する風景が見られるようになったのである。

農村の都市化が最も早期から急速に進んだのは、珠江デルタ（広東省）と長江デルタの蘇南地方（江蘇省）であった。ここでの産業と就業構造は、全国以上に脱農業へと転換している。例えば珠江デルタに位置する東莞県は一九八五年に市に昇格したが、九一年には早くも東莞市管轄の郊外区では工業が産業の中心になっていた。この年の東莞市の郊外区における農村社会総生産額は八六億元であるが、そのうち農業の占める割合は二八%にすぎず、鉱工業が五九%と半分を上回っている。また同年の農村

労働力のうち、四〇％に相当する二四万人が第一次産業の就業者で、残り六〇％は工業やサービス業に携わっている。<sup>(52)</sup>七八年の時点では、東莞市全体の非農業人口が二〇％にも満たなかった点<sup>(53)</sup>を考慮すると、第二、三次産業の成長は主として八〇年代に起こったといえよう。

一九八三年に市に昇格した蘇南の常熟市の場合は、九一年の農村社会総生産額に占める農業の比率は九％足らずで、鉱工業が八〇％以上を占めている。また同年の農村労働力五五・七万人のうち、農林水産業の就業者一八・六万人、鉱工業労働者が二七・一万人となっており、第一次産業は労働者の三分の一を占めるのみである。<sup>(54)</sup>

#### 郷鎮企業の役割

一九八〇年代の農村は都市以上の変貌を遂げたが、その中核となったのは郷鎮企業と呼ばれる農村部の非国营企業であった。七八年には全国で一五〇万余りにすぎなかった郷鎮企業数は、九二年には二〇八〇万に成長している。また郷鎮企業の総生産額は、七八年の四三九億元から九二年には一兆七九七五億元と約三七倍になった。同期間に郷鎮企業の就業者も、二八〇〇万人から一億五八〇万人と三・七倍に膨張した。

郷鎮企業を中心に展開した農村工業は、さまざまな面で都市化を促進した。とりわけ、(1)工業およびサービス産業に必要な社会資本の整備、(2)都市の社会制度の導入の二点で、郷鎮企業は大きな役割を果たした。また間接的には、住民の現金収入の増加に貢献することで、自給自足の生活様式を変革した。

まず社会資本の整備についてであるが、郷鎮企業が直接これを建設する場合と、郷や鎮政府の財政収入への寄与を通じて間接的に携わる場合がある。人民公社時代は水利建設など農村の社会資本の整備は、農民の奉仕による共同作業に依存していた。しかし生産責任制の導入によって、農民は労働の機会費用を意識するようになった。このため従来の行政による動員は、実施困難になっていた。そこで有償で建設労働者として雇用する、あるいは都市と同様に企業に請け負わせるという方法がとられたのである。いずれにせよ社会資本の建設コストは、中央からではなく現地で調達する必要があった。郷鎮企業が発達した地域では、こうした農村の財政支出は郷鎮企業からの利潤上納や納税によって賄われた。大島一二氏の調査によれば、江蘇省の無錫県にあるH鎮の場合、一九九〇年の歳入のうち六二・五%（四二二・五万元）が企業から直接上納されている。これに上納以外の企業所得税の納税分を含めると、鎮、村、個人経営の企業は、歳入の約八割を担っている。またH鎮の管轄下にあるH村レベルでも、歳入総額の七九・二%は村営企業の上納金であるという。<sup>(56)</sup> 珠江デルタに位置する深圳の場合、鎮と村の郷鎮企業管理部門を株式会社に再編した。この株式会社傘下の郷鎮企業から上納金を徴収し、政府と村民に配当金として分配するのである。<sup>(57)</sup> 現地政府の経費の大半が、この配当金で賄われている。

さらに都市の場合と同様に、郷鎮企業が直接、敷地周辺の道路や住宅の建設を請け負うこともある。特に郷鎮企業の発達した地域には、戸籍管理の緩和にともない、大量の外地労働力の流入が起こったので、彼らの宿舍を企業が提供する必要があった。

農村は計画経済期から国の社会保障の枠外に位置づけられ、この面でも半ば自給自足の経済体制に



あった。すなわち農村の政府は、社会資本の整備だけではなく、産業振興や社会保障、教育事業に対しても責任を負う。そこで郷鎮企業の発達した村や鎮では、農業保護や幹部に対する手当、教育費にいたるまでを、企業からの上納金や配当金から捻出した。この結果、郷鎮企業による収益が高い地域では、都市と遜色のない社会保障や教育施設をかかえる村も現れた。

#### 農地の有償譲渡

近年の農村の経済成長には、都市の場合と同様に、土地使用権の売買が無視できない役割を果たしつつある。農村部の政府は地元工業開発区を建設して、進出した企業に土地使用権を売却する。そうして得た資金を用いて、社会資本を整備したり新たな郷鎮企業を興したりするのである。特に珠江デルタでは、一九八〇年代から土地の有償譲渡を梃子に、郷鎮企業の設立が相次いだ。

一般に珠江デルタにおける郷鎮企業の発展は、人民公社時代からの社隊企業による原始蓄積を土台とした蘇南モデルや、個人の商業活動によつて初期資本を調達した温州モデルとは異なつて、香港をはじめとする外資の導入によるものといわれる。<sup>(8)</sup>しかし都市化の点からみると、珠江モデルは進出した外資に土地使用権を有償で譲渡した代金で、現地の財政に貢献する自らの郷鎮企業を創設したという側面ももつ。この企業が現地政府の財政や社会資本の整備の中核となつたのである。

前述した珠江デルタの農村部の株式会社は、このような土地の有償譲渡を基礎にして成立している。例えば深圳市の特区外に位置する横崗鎮はその典型として知られている。特区内でも沙頭角区の沙頭角群利股分有限公司や上歩区の上歩実業股分有限公司は、もともと農村部の借地料から成立した郷鎮

企業であるが、現在、両地区の養老院や学校、病院などは、深圳市政府よりも、これら会社の配当金で賄われている。

農村における土地の有償譲渡は、珠江デルタだけでなく、沿海地域の都市周辺部の農村では、広く行われている。企業への土地使用権の売却に限らず、市政府による土地収容費も大幅に上昇している（第4-10表）。農村の土地を工業用地あるいは宅地に転換することは、地元政府に巨額の資本をもたらすようになったのである<sup>(9)</sup>。

郷鎮企業の発達は、その地域の農村と都市の所得格差を縮小していた。江蘇省でのサンプル調査によれば、一九八〇年時の農村家計の一人当たりの年収を、都市家計のそれと比べると、農村は都市の五一%にしか相当しなかった。それが九二年には、六九%までに接近したのである<sup>(10)</sup>。同時に郷鎮企業が発達した地域では、農村部に工業・サービス業が勃興し、社会資本の整備や福利厚生が充実してきた。このことは、従来の都市部との格差が質的にも縮小したことを意味する。

こうした郷鎮企業は一般に都市部の周辺で発達している。蘇南をはじめとする長江デルタは上海の周辺に位置し、珠江デルタは香港と広州という二つの核を有する。また近年、郷鎮企業の発展が目ざましい山東半島と遼東半島は、北京、天津、大連の周辺に当たる。逆にいえば、核となる既存都市を欠く地域では、工業開発区を建設しても、農

第4-10表 北京市、広州市の土地収容費推移  
(単位：万元/ムー)

都 市	1984年以前		1988~89年
北 京 市	近郊	8.5~17	25~30
	郊外	3.5	20
広 州 市	近郊	5~8	20~38
	郊外	2.1	13

(原出) 『中外房地產』、1990年第4期、第3期。

(出所) 『中国城市土地使用与管理(総報告)』、68ページ。

村工業化の発展には結びつきにくい。

郷鎮企業が発達せず、土地の使用権を売却する対象もない農村では、都市化は困難であった。このような地域からは、農民が都市化した農村に向けて流出している。すなわち農村の都市化は、当該地域内では格差を縮小するが、その一方で地域間の格差を拡大し、農民の流動化を促している。

### おわりに——都市の分布と問題点

一九八〇年代に都市化の速度を上昇させたのは、既存の大都市とその周辺町村における非農業人口の増大であった。すなわち伝統的に都市の比重が高い東部に、再び都市人口が集中するようになったのである。都市部の非農業人口の成長率を用いて、省別の都市化の動向を比較してみると、このことは明らかである（第4-11表）。

この時期の都市の社会資本の整備は、国の補助金よりも企業投資や現地政府の不動産売買、個人の貯蓄で推進された。こうした資金到達が最も容易だったのは、沿海開放都市であった（第4-10図）。また農村部の都市化を推進したのは、郷鎮企業が存在であったが、これが最も発達したのも東部であった。このように一九八〇年代の都市化は東西の地域間格差の拡大と表裏一体の関係にある。

この時期の都市化過程には、地域間格差の他にも多くの問題が残されている。例えば企業に依存し

第4-11表 市区における非農業人口の推移

	1991(A)	1985(B)	(A)/(B) (%)	地区
山東	1,090.98	553.26	197.19	東東
浙江	460.12	256.16	179.62	東東
海南	44.46	26.61	167.08	東東
広東	786.37	514.03	152.98	東東
江蘇	954.21	633.04	150.73	東中
吉林	695.56	405.91	171.36	中中
湖北	844.98	532.63	158.64	中中
湖南	536.01	357.08	150.11	中西
甘肅	253.47	162.59	155.90	西

(注) (A)/(B)>50%の1級行政区のみを対象とした。

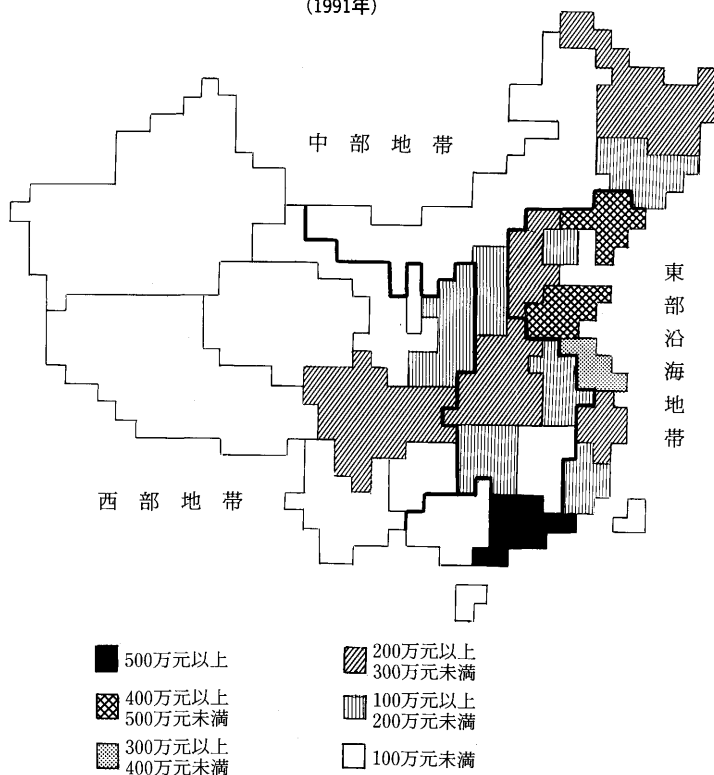
(出所) 『中国城市統計年鑑(1985)』, 35~42ページ, および92年版, 49~59ページより作成。

た社会資本の整備は、総合的な都市計画の障害になった。特に農村行政が独自で建設した社会資本が、隣接する都市の規格に合わないまま、都市の一部になる場合に問題となる。さらに土地の使用権の売買は、地方政府のなかで汚職の温床と化している。また脱税など中央政府との財政請負に対する不正行為にも利用されている。農村においては耕地の減少を加速する結果ともなった。

しかしなによりも解決困難な懸案は、やはり地域間格差の拡大であろう。その他の問題は、市場経済の現実が制度に先行して進展したために発生した面があり、市場の制度化によって解決方法を模索することができる。例えば企業への社会資本建設の依存は、その負担分を税のかたちで徴収すれば、政府の公共事業に転換して解消できる。それには同時に中央政府との財政請負制度を変革し、土地評価制度を確立する必要がある。地方の税制改革や労働市場、土地市場の整備が急がれるゆえんである。都市政策が政治的变化に翻弄された過去に比べれば、近年の都市化は方向が安定しているといえよう。

ところが地域格差に関しては、政策に起因するものではないだけに、統制が困難である。都市の成長は、すでに行政主

第4-10図 省別の年末家計貯蓄残高  
(1991年)



(出所) 『中国城市統計年鑑(1992)』より作成。

導から市場メカニズム主導へと転換している。現に行政側は農民の地元流出を抑制するために、農村部における小都市の建設を主張したが、前述したように逆に農民の流動化を促進する結果となった。したがって今後の見通しとしては、東部大都市とその周辺部への集中が加速すると思われる。

大都市への人口集中が問題となるのは、流入人口が都市の収容能力の限界を突破するからといわれる。しかし経済的な「収容能力の限界」を計測することは、容易ではない。都市部への人口集中は、むしろ政治的意味から忌避されている。

流動人口は都市の管理コストを上昇させ、古くからの都市住民の不満を招く。さらに大量の低廉労働力の流入は、都市労働者の賃金上昇を抑制する。しかも流動人口は、地元共同体を通じての制御が難しい。治安面を含めて、従来からの都市住民は、流動人口を自らの既得権益への脅威と見なす可能性がある。こうした都市住民の政治的不安定は、中央政府に伝わりやすく、農村部のそれよりも圧力になる。したがって今後、都市問題は政治的課題としても注目を集めることになろう。

注(一) これでも、この数値は本来の都市人口よりも大きめである。通常は都市人口としては、「市鎮非農業人口」の数値を利用する。例えば、越沢明「中国の都市と都市行政」(都市開発制度比較研究会編『諸外国の都市計画・都市開発』、ぎょうせい、一九九三年、二四五ページ。一九九一年現在の数値をみると、市鎮非農業人口は二億二九二万人で、総人口の一九・五%にすぎない。ただしここでは下記のGNPと工業生産総額との整合性をもたせるため、『中国城市統計年鑑 一九九二』に基づき、市区の人口を「都市人口」とした。「市区」とは市街区(城区)に郊区(郊区)を加えたもので、市所轄の県は除いてある(国家统计局城市社会经济调查总队編『中国城市統計年鑑 一九九二』、中国統計出版社、一九九二年、八二五ページ)。そしてこの市区人口の五五%は農業人口なのである。もつとも

最近の統計局の発表によれば、従来九億人とされてきた農村人口のうち、実際に農業に従事している農民は、四億六〇〇〇万人であることが明らかになった。同発表によれば、改革・開放以降、およそ一億人余りがすでに農村戸籍から都市戸籍に転じている。中国といえは一般には農民国家のイメージが浸透しているが、人口面でも都市の比率が増加している。『日本経済新聞』、一九九四年一月一日付記事——原典は『中国情報』、一九九四年一月一〇日付記事。このように都市人口の定義は一樣ではないが、本章では特に注記しないかぎり、「市鎮非農業人口」を都市人口として使用する。

(2) ここでも上記と同じ理由から、市から県を除いた市区を対象にしている。もし県を含む市を対象にすれば、GNPに占める都市の割合は七九・三%まで跳ね上がる。しかし県は市区以上に農村をかかえているので、ここでは対象から除いた。次の農業・鉱工業総生産額については、統計上の制約から市所轄の県を除く行政都市を対象とした。

(3) 国務院発展研究中心へ中国城市发展研究課題組(王育昆他)『中国——世紀之交的城市发展』、遼寧人民出版社、一九九二年、一九ページ。

(4) 東部、中部、西部の区分は以下のとおり。東部——遼寧、天津、北京、河北、山東、江蘇、上海、浙江、福建、広東、広西、海南の一二省・市・自治区、中部——黒龍江、吉林、内モンゴル、山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西の九省・自治区、西部——陝西、寧夏、甘肅、四川、貴州、雲南、青海、チベット、新疆の九省・自治区。

(5) 中国の都市人口化率は、世界平均からみても低い。一九五〇—一九九〇年の都市人口比率の年平均成長率をみると、中国は〇・三八%にすぎず、世界平均の〇・五七%を下回っている(国務院発展研究中心、前掲書、一〇ページ)。

(6) 越沢、前掲論文、二四九ページ。

(7) 国務院発展研究中心、前掲書、要約四ページ。

(8) 現在でもこの問題は残存している。一九八八年のアジア主要国のなかで、農民一人当たり耕地面積に関しては、中国が〇・二二ヘクタールの最低水準にある。この数値は、過密で知られるバングラデシュ(〇・四一ヘクタール)やインドネシア(〇・四六ヘクタール)あるいは耕地の細分化が問題視されがちな日本(〇・九四ヘクタール)や韓国(〇・四一ヘクタール)を、大きく下回っている(渡辺利夫、白砂堤津耶『図説中国経済——世界の中の中国』、

日本評論社、一九九三年、四〇ページ。

(9) 越沢、前掲論文、二四九ページ。および張秉忱他「二〇〇〇年我国城市化道路的若干問題——〈中国城市化道路〉研究総報告」(葉維均、張秉忱、林家寧編『中国城市化道路初探——兼論我国城市基礎設施的建設』、中国展望出版社、一九八八年)、三二ページ。

(10) 顧朝林『中国城鎮体系——歴史・現状・展望』、商務印書館、一九九二年、一九七ページ。別の資料によれば、全国の六九都市のうち、三九都市(五七%)が東部、九都市(一三%)が西部となっている(張秉忱他、前掲書、三〇九ページ)。

(11) 顧朝林、前掲書、一六七—一六八ページ。ここでは省都という言葉を使ったが、厳密には現在の省に相当する地方政府の所在地である(四川や甘肅などは行政区画が現在の省とは異なる、または名称が省ではないため)。

(12) 毛沢東「論十大関係」(『毛沢東選集』第五卷、人民出版社、一九七七年)、二七〇ページ。この講話は一九五六年のもので、四月二五日の中国共産党中央政治局拡大会議の席上で発表された。

(13) 国家統計局総合司編『全国各省、自治区、直轄市歴史統計資料彙編(一九四九—一九八九)』、中国統計出版社、一九九〇年、三二ページ。

(14) 越沢明「中国の都市建設(Ⅰ)——都市化なき工業化への歩み」(『アジア経済』第一七巻七号、一九七六年七月)、二一九ページ。

(15) 越沢、同論文、一九七六年七月、三二ページ。

(16) ここでは「都市人口」は、市鎮総人口(農業人口を含む)を指す。本来の都市人口である「市鎮非農業人口」の統計が不明のため。

(17) 越沢、前掲論文、一九九三年、二五四ページ。一九五三年に規定された鎮の要件は、常住人口が二〇〇〇人以上で、非農業人口が五〇%以上であった。それが、六三年に改訂された規定では、常住人口三〇〇〇人以上で非農業人口が七〇%以上、あるいは常駐人口が二五〇〇—三〇〇〇人で非農業人口五〇%以上となった。都市の要件が引き上げられたのは、都市人口が配給米を受ける資格があるので、その人口を減らすためである(小島麗逸「都市管理体制



の改革」、小島麗逸編『中国の経済改革』、勁草書房、一九八八年、一五八ページ。

(18) 例えば一九五八年一月の戸籍条例により、都市戸籍がなければ都市に移動することは禁じられた。これに加えて食料配給制と就業管理が、都市と農村の分離に効力を発揮した。農産物は政府が一括して買付けと販売を管理したので、都市戸籍がないと食料を調達できない。また都市の就業は国家の指定によって分配されていた。

(19) 逆にいえば、どのような僻地であっても、国营企業(機関)が存在すれば、そのなかでは農村とは異なる賃金体系と社会保障が付与される。軍隊が好例。

(20) 國務院発展研究中心、前掲書、三ページ。

(21) 一九五〇年代には五・四平方メートルあった都市の一人当たりの居住面積は、七八年には三・六平方メートルに縮小している。都市の非生産設備は、しばしば住民に対する実物分配として利用されている。これは都市住民の特権として認識されることが多いが、低賃金と組み合わせることで、消費抑制の装置として機能していた。資本を強制蓄積するメカニズムは、農村だけでなく、都市にも適用されていたのである。(國務院発展研究中心、前掲書、五四ページ)。

(22) 越沢、前掲論文、二五六ページ。

(23) Cheng Xuan, "Problems of Urbanization Under China's Traditional Economic System," R. Yin-wang Kwok, et al. ed., *Chinese Urban Reform: What Model Now?*, M.E. Sharpe, New York, 1990, p.73

(24) 各種の補助金は一貫して政府の財政圧迫の主要因であった。一九八一年の時点でもなお、補助金は四八〇億元にのぼり、政府経常予算の三三%を占めていた。しかも、そのうちの六〇%が都市住民の生活面での福利支出に充てられた(Cheng Xuan, 前掲論文, pp.70-71)。

(25) 越沢、前掲論文、一九九三年、二五六―二五七ページ。

(26) 農民の農村流出の背景となった経済改革の導入(農業生産責任制や都市―農村の所得格差)に関しては、本書第1部第3章を参照されたい。

(27) 国营企業だけでなく、地方政府も一九八〇年からの財政制度の改革によって、独自の投資を行うようになってい

- た。
- (28) 同時期の就業者総数は一・三倍に増加しただけである（『中国統計年鑑 一九九二』、一九九二年、九八ページ）。
- (29) 李夢白、胡欣他編『流動人口対大城市発展的影響及对策』、経済日報社、一九九一年、二六六ページ。
- (30) Cheng、前掲書、p.72.
- (31) 李夢白、胡欣他、前掲書、一六六ページ。
- (32) 李夢白、胡欣他、前掲書、七ページ。全国では、その数は一三〇〇万人に上る。なかには親戚訪問や疾病治療といった非経済活動に携わる人間もいるが、約六五％が経済活動に従事しており、しかもそのほとんどが農村出身である（同書、二三ページおよび九一二ページ）。
- (33) 國務院発展研究中心、前掲書、五〇ページ。
- (34) 『中国統計年鑑 一九九三』、一五二ページ。
- (35) 一平方メートル当たりの住宅建設費は、一九五〇年代で五〇元だったものが、七八年になっても八九元であった（國務院発展研究中心、前掲書、五八ページ）。
- (36) 例えば一九五〇年代に建設された住宅は、ソ連の規格のため、一件当たり一〇〇平方メートルの広さがある。ところが住宅の供給量が不足しているので、ここに二・五世帯を同居させる例があった（『日中建築住宅情報』、第一〇巻第八六号、一九九三年、一〇・一一月号、一六六ページ）。
- (37) 具体的な事例については、前掲『日中建築住宅情報』、一三二ページを参照されたい。
- (38) 國務院発展研究中心、前掲書、五八ページ。
- (39) 企業は住宅建築費以外にも、管理費やメンテナンス料を特別手当として従業員に支払っている。
- (40) ただし実際には、住宅以外にも大型企業は、道路整備や公共施設の建設などを政府に代わって実行することが多い。近年は後述するように、不動産会社を経由して企業が公共財の建設費を負担する事例が増加している。
- (41) 厳密には時期と分配を受ける主体によって異なる。国家機関や軍の用地に関しては、建国以来なんの費用も徴収

していない。ただし国营企業に関しては、土地収容費や土地使用費を徴収していた。しかし一九五四年二月二四日の中央人民政府政務院の規定により、国营企業からの費用徴収は廃止された(國務院發展研究中心、前掲書、二二八ページ)。

(42) 國務院發展研究中心、前掲書、六四ページ。

(43) 「中華人民共和國城鎮国有土地使用權出讓和轉讓暫行條例」(一九九二年五月一九日公布)。

(44) 実際は一九七九年より土地の使用權は、さまざまな名目で販売、讓渡されていたのだが、九〇年の條例により土地使用權の売買は合法性を確立したのである(中国社会科学院財貿經濟研究所、米國紐約公共管理研究所『中国城市土地使用与管理(総報告)』、經濟科学出版社、一九九二年、六四ページ)。

(45) 広州市の場合、市の中心市街区である越秀区において、一九七八―八〇年の期間に、一〇三の企業や機關が七万六〇〇〇平方メートルの遊休地を抱えていた(國務院發展研究中心、前掲書、六五ページ)。

(46) Cheng、前掲書、p.73。

(47) 中国社会科学院財貿經濟研究所、米國紐約公共管理研究所、前掲書、七二ページ。

(48) 同右。

(49) 商品住宅の購入者の多数は、予算の制約がソフトな企業か、華僑(およびその親族)で、價格の値上がりには耐えられるので、不動産開發会社は政府の要求する負担をそのまま住宅のコストに上乘せすることができる(國務院發展研究中心、前掲書、七〇―七二ページ)。

(50) 同右、六七―六九ページおよび中国社会科学院財貿經濟研究所、米國紐約公共管理研究所、前掲書、七三ページ。

(51) 非農業人口が二〇万人以上の都市を対象とした『中国城市統計年鑑 一九八五』、三五―四二ページおよび九二年版、四九―五九ページより算出)。

(52) 国家統計局農村社会經濟調查總隊編『中国分県農村經濟統計概要 一九九二』、一四二ページ。

(53) Xu Xueqiang, "Urban Development Issues in the Pearl River Delta," R. Yin-wang Kwok, et. a. ed.,

前掲書、pp.188—189.

- (54) 『中国分県農村経済統計概要 一九九二』、五八ページ。
- (55) 大島一二『現代中国における農村工業化の展開——農村工業化と農村経済の変容』、筑波書房、一九九三年、九二—五三ページ。
- (56) 同右、九七ページ。
- (57) 筆者ヒアリング、一九九三年一〇月一三日。
- (58) 嚴善平「郷鎮企業の成長と中部経済開発」(丸山伸郎編『長江流域の経済発展——中国の市場経済化と地域開発』、アジア経済研究所、一九九三年)、二五七—二六一ページ。
- (59) ただし農地の用途転換は、すでに希少である耕地の減少を招くため、数量制限が設けられている。土地管理法によれば、県政府が批准できる土地使用権は、耕地の場合三ムー以下に限られている(非耕地は一〇ムー)。また市政府の土地管理局の批准権は一〇ムーの耕地(非耕地二〇ムー)、省政府は一〇〇ムー以下の耕地(非耕地二〇〇ムー)に制限されており、これを上回ると國務院の批准が必要になる。しかし市政府は批准を複数回に分割して行うことで、実際には制限を超過した使用権の売却を行うことが多い。またしばしば実際に取り引きされる土地の面積は、往々にして上級政府に申告したそれを上回っている(中国社会科学院財貿経済研究所、米國紐約公共管理研究所、前掲書、二二九ページ)。
- (60) 『江蘇統計年鑑 一九九〇』、および九三年版。
- (61) Dwight H. Perkins, "The Influence of Economic Reforms on China's Urbanization," R. Yin-wang Kwok, et al. ed., 前掲書, p.80.