
第4章

都市・農村一体的発展戦略の行方

はじめに

習政権は「改革紅利」（改革のメリット）と並んで「都市化（推進）」の重要性を強調している。しかし、その真の意図についてはあまり語られていない。本章では、「都市化（推進）」によって習政権が解決しようとしている問題は何か、用意された施策は有効なのかについて検証を試みる。

ここでいう都市化は人口の都市集中を指すが、確かに、中国経済は都市化が加速する段階に入っている。日本をはじめ韓国や台湾もそうであったように、工業化の一つの帰結である都市化には、経済成長を促進する段階が存在するが、中国はちょうどこの段階に差し掛かっているといえる⁽¹⁾。そして、都市化に成長促進効果というメリットがあることは事実である。たとえば都市再開発によるインフラ投資や都市住民増加による経済全体の消費性向の上昇などで内需が拡大するし、地方都市は新たな発展の機会を得ることができる。

とはいえ、都市化には多額の費用がかかるというデメリットも存在する。インフラ投資は便益を生むまでは費用であるし、増加する都市住民に公共サービスを提供する費用も大きい。なによりも都市化は経済政策ではない。そのメリットが実現されるためには、各種の制度的改革が相互に調整されながら実施される必要があり、改革に失敗すれば、都市の環境悪化やスラム化、社会の不安定化などデメリットの方が大きくなる可能性がある（柯 2014, 187）。

本書で言及してきた「中所得国の罫」には、こうした「都市化のデメリット」が含まれていることに留意する必要がある。加えて中国は戸籍問題という「足かせ」を抱えている。建国以来、都市戸籍と農村戸籍を厳格に区分し、相互間の移動を認めなかったことが都市問題を複雑化しているのである。たとえ

ば中国では、戸籍と各種社会サービス（教育、医療、福祉）がリンクしており、都市に居住しながらその戸籍をもたない農民工は無権利な状態にある。逆にいえば、農民工に都市戸籍を与えるためにはこれら社会サービスの費用を捻出しなければならない。また、都市部のコミュニティには農民工を受け入れるスキームがないため、混乱が発生しやすい。（天児・任 2015, 5-9）。

習政権もこうした点を強く意識している。政権の都市化プランは、都市部の農民工を一定の基準に基づいて都市住民として受け入れる施策を柱としている。これは戸籍問題への一つの回答であり、かつ格差縮小対策、農民政策ともなっている。習政権が「都市化」を強調する最大の意図はここに存する。

本章では、以上の認識をふまえつつ、本格的都市化時代を迎えた中国がそれにどう取り組もうとしているのかについて、農村発展政策との関連を意識しつつ論じていく。まず、第1節で「3中全会決定」のうち農村発展にかかわる政策配置を確認し、つぎに第2節・3節で現在実施されようとしているか実施中である「新型都市化」と呼ばれる都市化施策の内容と問題点を整理する。最後に、第4節で都市化を推進することに伴う便益と費用を分析する。以上の作業を通じて、都市と農村を一体的に発展させようとする現政権の戦略の全体像と課題を明らかにしたい。

第1節 3中全会決定にみる都市と農村の発展戦略

3中全会決定では、農村・農業だけを単独対象とした項目は立てられていないが、むしろそれは同政策が重要でないからではない。依然として人口の半分は農村部で生計を立てており、加えて2億3000万人の農民工が都市部に居住している現状からすれば、農民全体の生活向上を図るためには、農業生産力を向上させると同時に出稼ぎ労働者の生活改善を図っていく必要があるからだ。第2章でみたように「3中全会決定」においては、農村・農業政策は習政権が重視する都市化政策と深く関連づけられている。本節では、3中全会決定に加え、本書執筆時点の直近（2014年12月）に開催された中央農村工作会議での議論を手掛かりとして、農村・農業政策のポイントについて整理しておく⁽²⁾。

1. 3 中全会決定のポイント

3中全会決定は大項目の6番目に「都市・農村の一体化した発展の体制・仕組みを整える」を立てている。そこでまず言及されているのは農業発展策である。そのポイントは第1に、農民の土地に対する権利の保護を前提とした多様な農業経営体制の確立である。すなわち、農民の請負権を基礎として「耕地の占有、使用、収益、流通の権利」を認め、農民がこうした権利を使うことを通じて「専業大農家、家族農場、農民協同組合、農業企業」などさまざまな形式の大規模経営を発展させることが謳われている。

第2に、こうした動きを支援するための資金手当について具体的に示したことである。たとえば、農民が協同組合形式をとった場合には財政資金の直接投入を行うこと、協同組合が信用事業を行うことを認めるほか、商工業資本が「近代的飼育業を発展させ、農業に近代的生産要素と経営モデルをもち込むよう奨励、誘導する」としている。

第3に、農民の個別財産権を従来より一步踏み込んだかたちで承認し、その市場流通を促進することを明記したことである。個別財産権には、集団資産（耕地など）⁽³⁾に対する持ち分のほか、宅地財産権が含まれ、それらを抵当などの担保、譲渡などの方式で流通・取引できるように制度づくりを進めるとしている。

第6項目において、つぎに言及されているのが都市化の体制づくりである。ここでは、中国独自の都市化について「人間中心の都市化」「大中小都市と小さな町（筆者注：農村部の小都市）の釣り合いのとれた発展」「都市化と農村建設が釣り合いをとって進むようにする」などの基本理念が示されている。そして、具体策としては第1に「都市建設管理の刷新」が挙げられる。ここでは、都市建設の資金調達ルートが多様化を進め、「市」設置などの行政審査基準を明確化するとしている。

第2には「農業から移った人口（離農者）の市民化」が挙げられる。これには離農者を都市戸籍に受け入れるなどの戸籍制度改革が含まれる。いずれも従来から課題とされてきた点であるが、3中全会決定後は決定をふまえてさまざまな施策が制定、公表、あるいは実施されつつある。以下でこれらについて検討していこう。

2. 農業近代化施策の提起

中央農村工作会議で注目されるのは、まず、農業を取り巻く環境の厳しさが指摘されていることである。たとえば国内主要農産品の価格は輸入価格を上回り、生産コストは不断に上昇している。また、政府による農産品価格への関与・財政補助政策も限界に達しつつある。農業近代化策として「食糧安全保障を第一の重要任務」とすることを前提に、5項目の施策が提起された。概要は次のとおりである。

(1) 農業の産業化を進展させる

ここで意図されているのは農業生産の構造調整であり、その方向性は「消費指向」すなわち、市場需要に基づいて農業生産を展開することである。そのために、次項で規模経営の発展がめざされる。

(2) 多様な形式による適度な規模の経営を積極的に発展させる

食糧生産、農業生産を主としつつさまざまな経営形態を積極的に模索することが強調されている。

(3) 資源を節約し、環境にやさしい農業の建設

まず強調されているのが耕地と水資源の厳格な保護である。そのうえで農業投入財の過剰使用を減らすこと、資源・環境の受容能力を超えた生産からの脱却が求められる。

(4) 農業政策と資金投入の強化

冒頭述べたように、農業に対する政府の関与・補助が限界に達しつつあるとはいえ、「農業への投入を増やすのみで減らさないことを確保しなければならない」。そのために農業関連資金の整理・合理化、農業投融資メカニズムの刷新が必要であり、農業支援の金融制度の整備が謳われている。

(5) 二つの市場の二つの資源をうまく用いる

二つの市場とは国内市場、国際市場であり、後者の資源（技術、ノウハウ等）を活用するために、農業の対外交流・協力制度を整備、刷新する必要性が指摘される。

3. 農業・農村政策における新しい発想

中央農村工作会議では、以上でみたような施策を推進するうえでの新しい考え方、発想も示された。その第1は、「新型都市化」の「輻射・牽引」（周辺地域の発展を促し牽引する）作用を発揮させることである。農村からみた場合、「新型都市化」の最大のポイントは「三つの1億人問題」の解決である。すなわち、2020年までに都市常住の農業からの移転人口1億人の戸籍を転換し、バラック地区（中国独自の呼び方で、居住環境が劣悪な地区）に住む出稼ぎ農民1億人によりよい住居を提供し、中西部農村の農民1億人を近隣都市に移転させる、ことである。こうした変化を農業近代化に結び付けようとするアイデアである。

第2は、農民によるイノベーション、起業を奨励することである。構造調整の推進、発展方式の転換、農業の総合収益・競争力向上が再度強調されるが、その組織的保証として農村末端の共産党組織の強化、機能転換が強調されている。農村で展開される改革の姿は「トップダウン設計を整備し、テストをしっかりと行い、改めながら徐々に進め、改めながら徐々に完成にまで至る（後略）」とされているように、3中全会決定で記された改革推進プロセスと軌を一にしている⁽⁴⁾。

なお、会議では、「農村改革のいっそうの深化と農業現代化の早急な推進に関する党中央・國務院の若干の意見（討論稿）」が討議された模様である。その具体的内容は本章執筆時点で未公表であるが、基本的政策方針はここまでで示したものから大きく外れるものではないと予想される。

第2節 新型都市化の内容と課題

都市化政策については、2014年3月に「国家新型都市化長期計画（2014～2020年）」（中国語：「国家新型城鎮化規画（2014－2020年）」）、以下「新型都市化計画」が公表された。全31章からなり、内容も都市化にかかわる問題を広く包括したものとなっている。表4-1にその主要目標を示す。

表4-1 新型都市化計画の主要目標

指 標	2012年実績	2020年目標
都市化水準		
常住人口都市化率 (%)	52.6	60前後
戸籍人口都市化率 (%)	35.3	45前後
基本的公共サービス		
農民工子女の義務教育比率 (%)	-	≥ 99
都市部失業者、農民工、都市で成長した労働者が無料基本職業技能訓練を受けられる割合 (%)	-	≥ 95
都市常住人口*の基本年金保険カバー率 (%)	66.9	≥ 90
都市常住人口の基本医療保険カバー率 (%)	95	98
都市常住人口の低所得者向け住宅カバー率 (%)	12.5	≥ 23
インフラ建設		
100万人以上都市で公共交通機関利用が全交通機関利用に占める割合 (%)	45**	60
都市部公共水道普及率 (%)	81.7	90
都市部汚水処理率 (%)	87.3	95
都市部ゴミ無害化処理率 (%)	84.8	95
都市家庭のブロードバンド化 (Mbps)	4	≥ 50
都市部コミュニティー総合サービス施設カバー率 (%)	72.5	100
資源環境		
住民1人当たり建設用地 (平方メートル)		≤ 100
都市部再生可能エネルギー比率 (%)	8.7	13
都市部の新建築面積中のエコ建築比率 (%)	2	50
都市建設区域の緑地率 (%)	35.7	38.9
地区级以上都市の国家大気標準合格比率 (%)	40.9	60

(出所)「国家新型域鎮化規画」(2014-2020年)。

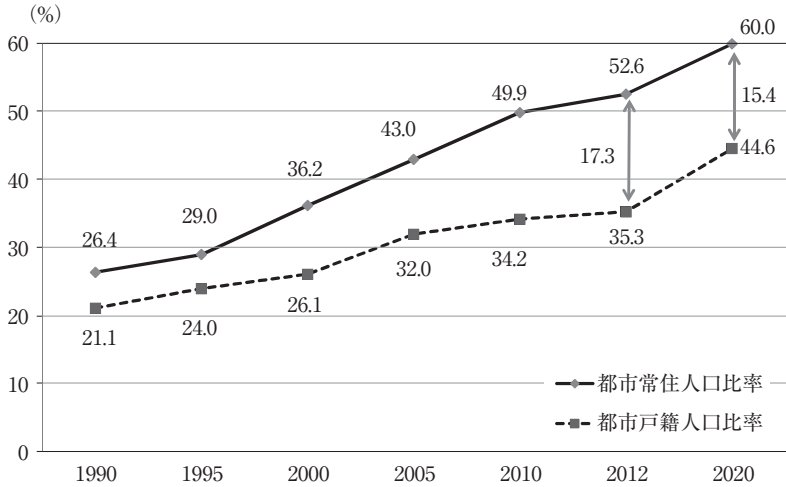
(注) *は16歳以上、学生除く。**は2011年。

1. 政権によるマスタープラン

このうち最も注目されるのは第5章「発展目標」に示された5項目である(実際には番号は付されていない)が、それぞれの内容については補充説明が必要である。

(1) 常住人口都市化率を60%程度、戸籍人口都市化率を45%程度に上昇

図4-1 新型都市化計画による戸籍人口の都市化計画



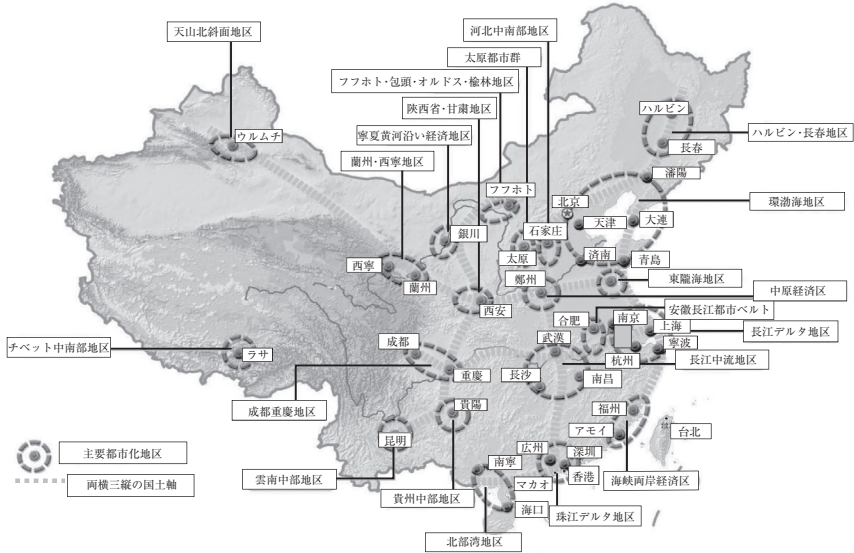
(出所) 本間 (2014), 『中国統計年鑑』各年版, 「国家新型域鎮化規畫」(2014-2020年)より筆者作成。

させる。戸籍人口都市化率と常住人口都市化率のポイント差を2ポイント程度縮め、1億人程度の農業からの移転人口とその他常住人口の都市戸籍化実現に努める

この目標は比率で示されているために非常にわかりにくい。これを人口予測に基づく人口実数でみると次のようになる。まず前半の「常住人口」とは現に6か月以上その地に居住する人口で、2013年現在53.7%の常住人口都市化率を2020年に60%程度に上昇させるとすると、同期間にはほぼ1億2000万人の人口(大部分は農業からの移転人口)を都市に受け入れることになる。後半部分は、現に都市に居住(常住)しながら都市戸籍を得られていない人口に都市戸籍を取得させることを意味する。「新型都市化計画」が目標とするように増加都市人口のうち1億人程度の農業からの移転人口に都市戸籍を与えると、2020年の都市常住人口8億3400万人(全人口比60%)、都市戸籍人口6億2000万人(同44.6%)となり、差は15.4ポイント。2012年における両者の差は17.3ポイントだったのでほぼ2ポイント程度縮まることになる。目標の意味はこのように理解できる⁽⁵⁾(図4-1)。

(2) 都市化の枠組みを最適化する

図 4-2 第12次5カ年長期計画の主体機能区



(出所)「中国国民経済和社会發展第十二個五年規画綱要」。

ここでは、(1)でみた増加人口を都市に受け入れるための枠組みが示されている。全国的な配置である「兩横三縦」⁽⁶⁾を軸に都市群を形成する構想である。縦横に20程度の都市群が存在するが、この大枠のなかで東部地区の都市群は一体化と国際競争力向上に努め、中西部地区都市群は地域のバランスのとれた発展のための中枢とする。都市規模別でみると、「中心都市の輻射・牽引(筆者注:周辺地域の発展を促し牽引する)作用を突出させて、中小都市の数を増やし、小都市(中国語:小城鎮)のサービス機能を強化する」とされている。こうした基本構想はほぼ第12次5カ年長期計画(2011~2015年)の都市化戦略を踏襲している(図4-2)。

(3) 都市発展のモデルを科学的に合理化する

都市建設の質にかかわるポイントが提示されている。まずは「高密度、機能複合、公共交通主体の集約的で無駄のない開発モデル」を採用するとしている。とくに都市化のための建設用地を人口1人当たり100平方メートル以内に厳格に制御するとしている点は注目される。また、都市部においては、生産にせよ消費にせよ環境への配慮が重視されている。

(4) 都市生活を穏やかで快適なものとする

都市生活の質については、義務教育、雇用サービス、基本的養老、基本的医療衛生、保障性住宅（低所得者向け住宅）などの公共サービスを拡大してすべての常住人口をカバーすることをめざすとしている。また、大気や飲料水などの環境のほか、自然景観や文化の特色を保護するとしている。

(5) 都市化メカニズムを不断に完全化する

最後に都市を支える諸制度の改革の必要性が列記されている。戸籍管理、土地管理、社会保障、財政金融、行政管理、生態環境などの制度改革で進展を勝ち取ることが謳われている。

2. 予想される課題と対策

「新型都市化計画」の特徴は、従来のインフラ建設、関連制度改革にとどまらない内容を有していることである。なによりも「都市化は農業農民問題を解決する重要なルートである」（第1章）という認識をふまえて、都市化（人口の都市集中）と都市に居住している出稼ぎ労働者たちの生活改善を同時に追求しようとしている点が従来の同種の計画との大きな違いである。しかし、それだけにその難度は高いともいえる。

第1の問題は、人口の都市集中をどうコントロールするかである。「新型都市化計画」は第6章で都市の規模別に、徐々に差別化した戸籍制限の開放（都市戸籍取得の自由化）政策をとるとしている。具体的には下記のとおり（人口表記は原文のまま）。

(1) 建制鎮（行政鎮）と小都市（小城鎮）⁽⁷⁾の戸籍化制限は全面的に開放する

(2) 市区人口50万～100万の都市は秩序立てて戸籍化制限を開放する

(3) 市区人口100万～300万の大都市は合理的に戸籍化制限を開放する

(4) 市区人口300万～500万の大都市は合理的に戸籍化条件を確定する

(5) 市区人口500万以上の特大都市の人口規模は厳格に抑制する

(2)～(4)の「秩序立てて」「合理的に」という表現はあいまいだが、要するに大都市へのこれ以上の人口集中を避け、中小都市へと人口を誘導することが意図されている。戸籍取得はその都市の公共サービスを受ける資格を得ること

とであり、この資格をインセンティブとした人口集中コントロールの試みである。ただし、農民工にとって最重要なのは、よりよい職業のチャンス、当面の居住環境などであるため、政策の効果のほどは不明である。この点については章末で再度論じる。

第2には、都市に流入した人口に基本的公共サービスを提供するにあたっての具体的施策が必要である。「新型都市化政策」第7章はこの点に関し、数値目標を掲げている（表4-1）。改めて抜き出すと、下記のとおりである。

- (1) 農民工の子弟の義務教育享受比率を99%以上とする
- (2) 都市の失業者・農民工、都市で成長した労働者が無料で基本職業訓練を受けられる比率を95%以上とする
- (3) 都市常住人口の基本養老保険カバー率を2012年の66.9%から2020年に90%以上とする
- (4) 都市常住人口の基本医療保険カバー率を同95%から98%とする
- (5) 都市常住人口の保障性住宅カバー率を同12.5%から23%以上とする

数値目標を掲げること自体、習政権の「新型都市化」にかける意気込みを示しているとみることができる。ただし、それだけに実現に向けて困難も予想され、今後のさらに具体化された施策の登場が待たれるところである。

第3節 都市・都市群の発展計画

都市化を推進するうえでは、農村などからの移転人口を受け入れるさまざまな都市・都市群の発展プランを決めておく必要がある。「新型都市化計画」が提起しているプランのポイントは次のとおりである。

1. 都市群発展計画

まず第1に、第9章、10章において大地区別の都市・都市群の発展プランを提示している。本章第3節でみたように「両横三縦」を基本的な国土軸としつつ、たとえば東部においては、北京・天津・河北、長江デルタ（上海、江蘇、浙江）、珠江デルタ（広東、福建）で国際的都市間競争に参加できる都市群を形

成する。中西部では、成都・重慶や鄭州、湖北・湖南の都市群、ハルビン・長春などを「国土の均衡発展の要」とし、農村からの人口移転と東部からの産業移転を誘導すると同時に、中央アジア・欧州につながる陸のシルクロード経済帯建設の拠点にする。そのうえで第11章、12章においては、各都市群の機能的分業関係を明確化し、相互に協調させることを求めている。

第2には、中心都市に周辺への輻射・带动作用を發揮させ、中小都市は都市化推進の中心として發展させ、小城鎮は中小都市の機能を補うとともに農業・農村へのサービス機能を強化する方向で發展させる、といった都市規模別の發展方針を謳っている。

こうした構想自体は歴代の5カ年長期計画でも取り上げられてきたもので、必ずしも新味はないが、「新型都市化計画」で注目されるのは、交通ネットワーク建設で都市化を誘導する発想がみられること、また「綠色城市」（エコシティー）、「知慧城市」（スマートシティー）などの新しい都市發展のモデルを提示していることである。

2. 総合的交通運輸ネットワークの強化

「新型都市化計画」第13章では、都市化の進展に対応した交通運輸ネットワークの整備を掲げており、大きく分けて4つの定性的目標と3つの定量的目標が示されている（表4-2）。「総合的」と銘打っているとおり、東部・中部・西部といった大地域間の交通幹線と都市内の交通整備を同時に進め、都市の需要を基本的に満たすこと、シームレスな物流網を構築することがポイントになっている。

定量目標では、(1)鉄道は、在来鉄道が20万人都市、快速鉄道が50万人都市をカバーし、(2)道路は、一般国道がすべての県城（行政単位である県の中心都市）、高速道路がおおむねすべての20万人都市をカバーし、(3)飛行機を利用できる国民が全体の90%以上となる、と明記されているのが目を引く。

都市内部の交通については、近年になってようやく地下鉄、モノレールなどの建設が進んできているが、この趨勢を東部から中西部へ、大都市から中小都市へと波及させることがめざされる。ただし、人口100万～300万人規模の都市では今後とも人口流入が予想されるのに対し、100万人以下の都市では人口

表 4-2 総合交通運輸ネットワークの建設目標

定性的目標	(1)全国的交通ネットワーク、地域交通ネットワークの基幹部分を改善、都市群の交通の一体化を加速する
	(2)都市群間では、鉄道・高速道路を基幹部分とし、一般道路を基礎部分として交通インフラを構築。都市と町を有効につなぐマルチな交通ネットワークを形成する
	(3)鉄道、道路、空港を主に旅客輸送のハブを建設。貨物輸送システムを改善し、旅客輸送のシームレスな乗り換えと貨物輸送のシームレス化を実現する
	(4)中小都市と小さな町（小城镇）の外部との交通を改善。交通ネットワークが町の建設を支え誘導するようにする
定量的目標 (2020年)	(1)在来鉄道のネットワークが20万人以上の都市、快速鉄道ネットワークが50万人以上の都市を基本的にカバーできるよう拡充する
	(2)一般国道がすべての県域、高速道路が20万人以上の都市を基本的にカバーできるよう拡充する
	(3)民間航空利用が全人口の90%をカバーできるよう拡充する

(出所)「国家新型城鎮化規画」(2014-2020年)。

流出が起きやすいことが経験的に知られており、後者では交通ネットワーク整備が採算ベースに乗りにくいことに留意が必要である。

3. エコシティ、スマートシティ

すでにみたような人口規模別の都市建設プランのほかに、「新型都市化計画」では「新しい都市化」のコンセプトとしてエコシティとスマートシティが提示されている。計画の別の部分でも都市化に伴う土地使用や水消費を抑制することが謳われているが、エコシティについては、(1)新エネルギー利用、(2)環境にやさしい建築、(3)電気自動車、天然ガス車などのエコカー普及、(4)工業園区におけるリサイクル推進、廃棄物削減、(5)各種環境汚染への対応、(6)エコな消費生活の推奨、など広汎な目標が掲げられている。

スマートシティについては、クラウドやビッグデータといった最新のデータシステムを応用して、(1)通信ネットワークのブロードバンド化などITインフ

ラの強化, (2)都市計画管理の情報化(都市計画, 土地利用など都市インフラ管理のデジタル化), (3)インフラ(エネルギー, 水, 汚水処理関連)のインテリジェント化, (4)公共サービスの便利化(公共サービス情報モデルの構築), (5)産業発展の近代化(たとえば製造業のデジタル化, ネットワーク化, サービス化への転換の促進), (6)社会ガバナンスの精緻化(市場規制, 環境規制, 緊急事態対応, 犯罪予防・管理等社会のガバナンスにかかわる情報の運用を強化), を推進するとされている。ただ, これはエコシティ構想にもいえることだが, 構想を推進する主体や枠組みが記されておらず, 実際にどこまで進むのか明確でない点がある。また, モデルとなり得る(あるいはなりそうな)都市は指定されていない。

第4節 「新型都市化計画」の評価

「新型都市化計画」を総合的に評価するには, まだ計画実施の期間が短すぎる。とはいえ, その実行可能性を分析することは必要であり, 可能でもある。本節ではこの設問に答えるため第1に, 都市化が中国にもたらす影響をその便益と費用の観点から分析する。そして, 第2には, 同計画が人口の都市化=都市流入をマネージするために設定している各種のインセンティブ, なかでも「戸籍の都市化」政策の有効性を検証しておきたい。

1. 都市化の費用と便益の推計

まず, 第1の点については, 習政権になってから示された報告書が都市化推進政策にかかる費用とそのファイナンスの可能性について推計しており, 「政府債券の発行に頼ることなく不動産税の追加的徴収により都市化の費用は政府によって賄える」とする楽観的結論を示している⁽⁸⁾。これに対して岡本(2014)は, 独自の推計作業に基づいて異議を唱えている。そこで, まずは, 岡本の議論を紹介しつつ, 新型都市化の行方について費用と便益の観点から展望を試みる。

都市化に要する費用は, (1)都市インフラの建設, (2)増加した都市人口への公共サービスの提供, (3)必要な制度変更にかかる費用, などである。(1)は,

表4-3 都市化1%の費用と便益

(単位：億元)

	政府負担	政府収入
世界銀行・国務院発展研究センター*	31,567	91,765
岡本推計	6,198	2,267

(出所) 岡本 (2014) の表4を筆者が整理。

(注) *は, World Bank and Development Research Center of State Council (2014) の推計値。

住宅供給や上下水道・電気・ガスなどの供給網建設, 交通ネットワークの充実などである。(2)は, 病院, 学校などの設備拡充や公共サービスの増加などである。(3)は, 中国では都市・農村戸籍が厳格に区分されてきたことから, 農村戸籍を有する都市流入人口に都市と同様の公共サービス, 社会保障を提供するために必要となる制度改革の費用である。

一方, 都市化のもたらす便益としては, (1)投資がもたらす関連産業(インフラ建設関連の鉄鋼, セメント, ガラス, 住宅設備産業など)の拡大, (2)上記関連産業を中心とした雇用拡大と消費拡大, (3)新たに都市化した人口による消費拡大, などがある。これらの効果でGDP全体が押し上げられ, (4)政府税収が増加する。また, 長期的には, (5)サービス産業が発展し, (6)新しい技術開発が促進される。このうち(5)については, とくに都市中心部にオフィスや商業施設が集中してサービス産業が発展することが, (6)については, 都市部に多種多様な人材が集中することによってイノベーションが起こることが期待される。

まず, 費用については, 基準となる都市インフラや公共サービスのレベルによってかなりの差が想定されるが, すでに都市部に流入している農民工を市民化するための費用について政府系シンクタンクの推計結果を平均すると, 1人当たり10万元前後となる(岡本2014, 35-36)。つぎに, 便益である。岡本は, 同論考において, 中国の2010年産業連関表を用いて, 都市人口が1%増加した場合のGDP増加を2.7%, 政府の財政支出増を6198億元, 財政収入増加を2267億元と推計している。上記した政府系シンクタンクの推計結果を比較可能な数値に換算してこれと対比したものが表4-3である(岡本2014, 39)。

容易に見て取れるように, 岡本推計では都市化による便益(ここでは政府財

政収入増)によって都市化の費用を負担することは不可能であることがわかる。都市化推進のためには、新しい財源を確保する必要があるというのが岡本の結論である。

2. 新型都市化政策の費用調達

習政権は、経済全体の成長率が鈍化するなかで経済成長の新しい動力として都市化推進に期待している。しかも今回の都市化は、単なるインフラ建設を中心とする都市建設ではなく、都市に流入し経済活動に従事している農民工の都市住民化をめざすものであり、社会的に問題となっている都市・農村格差の縮小や農業・農村の底上げをもねらっている。政権にとって最重要な政策であり、困難があっても容易に放棄されることはないとみられる。それだけに、岡本が指摘するような問題があるとしても、新しい財源の手当てによって必要な費用調達に最大限の努力を払うであろう。

実際に「新型都市化計画」においても、こうした費用問題に対処するために、(1)農民の都市定住数とリンクした形での財政移転支出政策、(2)不動産税の導入、(3)地方政府の債券発行、などの政策が列挙されている(第25章)。このうち(3)については、ここ数年来、地方政府が融資プラットフォームを設立してデフォルト危機が喧伝されていたことを考慮すると(財政余力がある一部地方政府以外にとって)現実的な選択ではない。(1)(2)が望ましいであろう。目下のところ国家財政には余力があるし、加えて不動産税を導入できれば、この対策は実行可能とみられる。また、農民工の分布をみると東部沿海地域の都市に集中しており⁽⁹⁾、これら地域はもともと都市化が進んでいてインフラ建設の負担が軽いと考えられることから、(1)(2)によって都市化の費用はある程度まかなえるとの見方もできる。都市化プロセスをファイナンスする問題は解決可能であろう。

3. 都市化推進と戸籍制度改革

すでにみてきたように、「新型都市化計画」は、都市戸籍取得をインセンティブとして都市化(人口の都市流入)を秩序立てて進めることを企図している。

この施策は有効であろうか？

より具体的にみると、都市戸籍の取得は、都市の規模が大きくなるほど難度が増すように設計されている。これは中小都市を主体とした都市化（中小都市への人口流入）をねらったものといえるが、こうした誘導は有効であるとはいえない。第1に、第3節でも述べたように、農民工にとって最重要なのは、よりよい職業のチャンス、当面の居住環境などであるため、人口が大都市に向かう傾向を変えることは困難である。第2に、省市を越えた人口移動については、人口の送出し地と受け入れ地の利害は必ずしも一致しない。現状のように、都市化を地方政府の自主性に任せるだけでは、「地方政府はまず自己の管轄下にある地元の農村と都市の戸籍統合を先行させる。その一方で、管轄外の省市からの流入者に対しては、地元の需要に合わせた選別的な戸籍付与を行いがち」（澤田 2014, 106）になる。第3に、農民自身が都市戸籍取得に消極的となる現象がみられる。たとえば東部沿海部の農村では、不動産価格上昇とともに、土地使用権や経営請負権の価値が増大しており、農民がこうした農村戸籍に付随する権利を放棄したがる。また、内陸部では、地元の中小都市は、インフラや公共サービスが貧弱であり、就業機会に乏しいことから周辺の農民は都市戸籍の取得を望まないという。第4には、都市の社会保障制度の問題がある。現行の戸籍管理制度では、都市戸籍を申請する前提として、まず都市の社会保障制度に一定期間加入しておく必要がある。この点に関して、地元政府が都市戸籍申請者に要求できる最低加入期間は、中規模都市（人口50万～100万人）では3年未満の範囲内で求める一定期間とされているが、大都市（100万～500万人）では5年未満の範囲内で求める一定期間と長くなっているのである。

以上でみたように、現行制度を前提とすると、「新型都市化計画」が想定するような都市化政策では、むしろ現状維持に向かう力の方が強く働くことになる。都市化政策執行の実効性を得るためには、まずは「計画」に対応するように都市の各種制度を改革する必要がある。政策文書を作成するだけでは事態は動かないのである。

小 結

都市・農村の一体的発展戦略は習政権の重点政策の一つである。中国の経済発展は、都市化と産業構造のサービス経済化が加速する段階に入っており、それはまた、他の中所得国と共通する種々の問題（「中所得国の罌」）に向き合わなければならないようになってきていることを意味する。加えて、中国は他の中所得国にはない独自の問題を抱えている。たとえば市場経済への転換がまだ途上にあること、都市部に膨大な農民工を抱えながら彼らの戸籍問題を解決できていないことなど、そのマネジメントは決して容易なことではない。しかし、これらの課題を一つひとつクリアしていかなければ、中国経済は持続的に発展することができなくなる。

習政権は3中全会決定の後、各種の経済工作会議を開催するとともに、政策文書を採択してきた。本章で分析した「新型都市化計画」は習政権が明らかにした初の体系的都市化政策文書であり、都市化に伴う農村・農業政策を含むものとなっている。また、新しい政策は、従来とは異なり国民の生活・社会基盤の強化を重視し、大都市よりは中小都市の都市基盤整備を重視するベクトルをもっている。政策の方向性はまったく正しいものである。

ただし、本章でも検討したように、政策の実行可能性については問題が残されている。最大の問題は、政策実行を担保する資金手当が容易でないことである。この問題は財政・税制制度改革の達成状況と連動することになる。また、政策実行に向けて関係するアクターたち（中央政府、地方政府、都市住民など）のインセンティブを構築、維持する見通しも立っていない。市場経済化と並行して都市への人口集中が起きたことで都市部の社会が「大衆社会」化し、社会を構成するアクター間の関係が流動的なものとなっていることも問題を複雑にしている。胡政権はこの問題に対し「調和社会」というスローガンを提起したが、それはスローガンにとどまったといわざるを得ない。

本章で検証した「新型都市化計画」で提示された国土発展計画（地域発展計画）はまだ構想にすぎない。習政権がこれらの問題にどのように対応していくとするのか、当面の回答は第13次5カ年長期計画で示されることになろう。次章では、第13次5カ年長期計画の策定状況をみていこう。

〔注〕

- (1) 青木（2014）は、「雁行形態パラダイム・バージョン 2.0——日本、中国、韓国の人口・経済・制度の比較と連結——」の章において、中国が日本、韓国のたどったこうした経路を追うように成長の新しい局面に達し、「中所得国の罫」に直面しつつあると論じている。
- (2) ここでの分析は、『中国通信』2014年12月25日、29日付けほか、に依拠している。
- (3) 中国では農地の所有は行政上の「村」などを単位とする集団所有であり、各農家は共同所有者という位置づけとなっている。
- (4) 3中全会決定の第1章ではこれと似た表現が用いられている。
- (5) この点に関しては、中村（2014）が詳細に分析している。
- (6) 「両横」は、ユーラシア大陸横断鉄道沿いルート、長江沿いルートの二つ。「三縦」とは、沿海、ハルビン～北京～広州、パオトウ～昆明の三つ。両者で都市化戦略の大枠を構築するというのが「両横三縦」構想である。
- (7) 中国の鎮は、農村地帯の物資集散地として形成されたもので県の役所がおかれることが多い。行政鎮は、これとは別に行政区画上の理由で地区の行政の中心地として設置されたもので、一般に人口20万人未満のもの、小城鎮はこの両者を指す概念である。人口20万人以上が城市＝都市である。
- (8) たとえば、以下の報告書がある。World Bank and Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China（2014）。
- (9) 岡本（2014）が紹介している国家統計局の報告「2013年我国農民工調査観測報告」によれば、農民工の64%は東部沿海地域に集中している。