

第5章

都市・農村発展の一体化に向けた 農村改革の到達点と課題

山田 七絵

はじめに

開発経済学の二重経済モデルで広く知られているとおり、都市の発展は農村のそれと表裏一体をなしている。とりわけ開発途上国においては、農村からの安価で豊富な労働力の供給は都市化と工業化の必要条件である。しかし、途上国が農業部門をなおざりにしたまま工業部門の開発を優先させれば、いずれ農村は疲弊し食料不足に陥り、その国の経済は停滞する（速水 1995, 80-83）。持続的な経済成長を維持するためには、均衡のとれた都市と農村の発展が肝要である。

2012年11月に第18回党大会で発表された中国の新型都市化（中国語で「新型城鎮化」）政策では、まさに「城郷発展一体化」、つまり都市・農村の一体的な発展が中心的な政策課題のひとつとして位置づけられている。2013年12月の中央都市化工作会議（「中央城鎮化工作会議」）上で習近平国家主席は、「新型都市化を推進することは農業、農村、農民問題を解決するために辿るべき重要な道である」と述べた（『新華網』2013年12月14日付）。新型都市化の従来の政策と異なる特徴のひとつは、これまで別々に論じられがちであった都市建設と三農問題（農業の低生産性、都市と農村の社会インフラの格差、都市住民と農村住民の所得格差といった問題の総称）を結び付け、統一的な国家発

展戦略を描いている点である⁽¹⁾。

ここで注意しなければならないのは、城郷発展一体化という表現にも端的に表される、中国の都市と農村の特殊な関係である。改革開放以降急速に進展した中国の都市化は、都市を取り囲む広大な農村からの安価な労働力の供給や農地の転用によって支えられてきた。しかし、こうした資源供給は計画経済時代に形成された差別的な都市と農村の二元構造のもとで進行したため、都市化による利益が農村に十分還元されず、結果的に都市・農村住民のあいだには極めて大きな経済格差が生じることとなった。新型都市化ではこのような歴史の反省に立ち、今後中国が市場メカニズムにのっとった都市化を進めていくための準備として、都市と農村の二元構造の撤廃と生産要素市場の統合をめざしている。同時に、従来の都市化の中で軽んじられてきた農村住民の権益の保護によって経済・社会的な格差の解消を図っていく。これが新型都市化における城郷発展一体化のねらいである。

城郷発展一体化政策は大きく分けて、都市・農村の生産要素市場の統一や農村の社会サービスの拡充（農村開発）と、すでに都市で就業している農民工の市民化に向けた制度改革および都市機能の拡充（都市建設）という二つの内容を含む。本章では前者、すなわち農村で進められている城郷発展一体化のための制度改革の実態（本書でいう「制度的都市化」）とその課題について論じる。中国には中央、地区、市、県、郷鎮と五つの行政レベルがあるが、本章では政策文書などで城郷発展一体化がおもに照準を合わせている「県域」、すなわち「県城」（県政府所在地）およびその周囲の農村を分析対象とする。行政レベルとしては県、郷鎮、その下の住民自治組織である行政村、村民小組が含まれる。

本章の構成は以下のとおりである。第1節では、新型都市化における農村改革の位置づけを明確にするため、新型都市化のロードマップである「国家新型城鎮化規劃（2014-2020年）」（以下、「規劃」）の内容と特徴を確認する。そのうえで、従来の都市化に対する農村の貢献（労働力と土地の供給）について統計を用いて示し、そのなかで農村が直面している問題を整理する。第

2節では、都市化に関連する諸制度（土地制度、開発計画、公共サービスの供給）の内容と城郷発展一体化にむけた改革の到達点を確認する。第3節の事例分析では、江蘇省と江西省農村での現地調査に基づき、城郷発展一体化に向けた農村改革の進展状況と課題を明らかにしたい。

第1節 中国の新型都市化における農村改革の位置づけ

1. 「国家新型城鎮化規劃（2014-2020年）」の内容と特徴

(1) 概要

2014年3月、中央中共・国務院は新型都市化政策のロードマップである「規劃」を公布した。この中で城郷発展一体化はどのように位置づけられているかを確認したい。

「規劃」の城郷発展一体化の推進に関する部分（第6篇、第20～22章）は、①城郷発展一体化に向けた管理体制の整備、②農業現代化のさらなる推進、③社会主義新農村の建設、の三つの柱からなる（表5-1）。全体の目標は、都市・工業部門から農村・農業部門への資金や資源の移転による支援、農村における農民負担の軽減と規制緩和による農村経済の活性化という従来の農業政策を踏襲しつつ、さらに都市と農村の格差を縮小し、都市化と新農村建設を推し進めること、となっている。また、対象は県域であることが明記されている。

①は都市と農村の生産要素市場の統一と、開発計画や経済社会サービスの統一、の二つの部分から構成される。前者は労働市場における就業や給与面での差別の撤廃、建設用地市場の統一と土地収用時の農民への適切な補償、農業技術者の派遣による技術移転、三農関連の金融サービスの拡大、農業保険制度の拡充、を推進している。後者では、地域の開発計画、土地利用計画などを立てる際に、都市建設、農地の保護、産業の集積、村落の保存や環境

表5-1 「規制」における城郷発展一体化の内容

第6篇 城郷発展一体化の推進

- ① 城郷発展一体化にむけた管理体制の整備
 - ・生産要素市場（労働力、土地、技術、金融サービス）の統一
 - ・開発計画、インフラ、公共サービスの統一
- ② 農業現代化のさらなる推進
 - ・食料安全保障、重点農産物の安定供給（農地保護、農業インフラ建設、産地育成、農業生産に関する省長責任制）
 - ・農業現代化の推進（農業技術普及、農業機械化、農業組織・大規模経営の育成、農業関連サービス供給システムの整備）
 - ・農産物流通システムの整備（ITの活用、物流網の整備）
- ③ 社会主義新農村の建設
 - ・農村基層の開発計画の策定および管理能力の向上、「美麗鄉村」建設
 - ・農村インフラの整備（上水道、電力、交通、環境整備）
 - ・農村社会サービスの発展（教育、医療、文化活動、社会保障）

（出所）「国家新型城鎮化規劃（2014-2020年）」より筆者作成。

保護などの目的に応じて合理的なゾーニングを行うことが謳われている。そして農村のインフラや公共サービスへの財政投資を拡大し、政府主導で公共サービスのカバー率を上げていくことをめざすとしている。

②は近年の農業政策でも目標となっている、農業現代化の推進である。内容は食料安全保障、農業技術の普及と担い手の育成等による農業現代化の推進、農産物流通システムの整備、の3つの柱からなる。この部分は本来農業政策に属するもので都市化との関連が薄いため、詳しい説明は割愛する。

③は社会主義新農村の建設である。農村人口が都市に移動していく前提のもと、第1に農村基層の行政機構（郷鎮、村）の開発計画の策定・管理能力を向上させ、各地の特色を生かした「美麗鄉村」建設（美しいふるさとづくり）を行うこととしている。集落が分散して立地している地域については交通条件などのよい地域の中核となる村（「中心村」）を重点的に発展させ、文化的な価値のある村は保存し、住民の意思を尊重しつつ集落の再整備を行う。第2に、農村の上下水道、電力、交通、環境設備などインフラの整備が挙げられている。第3に、農村の教育、医療、文化活動、社会保障などの社会

サービスの発展がある。教育では小中学校および寄宿舎の整備，教師の育成，農村における職業訓練システムの整備をめざしている。医療では県の病院の整備を優先的に行い，県主導で郷鎮，村の医療サービスを整備していく。社会保障については，「留守児童」（後述），婦女，高齢者などに対するサービスを充実させるとしている。

(2) 特徴

全体を通して，制度の統一による都市と農村間の合理的な資源配分，農村開発による食料安全保障と公共サービスの底上げによる格差の是正という政策的なねらいが読み取れる。興味深いのは，都市化政策でありながら正面から農業現代化や社会主義新農村建設といった農業・農村政策を取り上げている点である。広大な国土を有する中国では，将来都市が拡大したところで都市が国土に占める空間的な比重は相対的に小さい。同時に巨大な人口を抱えているため，食料安全保障は国家の安定を維持するための重要な政策的課題である。したがって中国で長期的な都市化のありかたを考える時，都市の発展のみに着目するのではなく，農村を含めた地域全体をいかにゾーニングし，いかに農業生産，環境資源の涵養，伝統文化の保全，都市住民のレクリエーションといった農村の機能を十分に発揮させていくかを見据えた地域開発戦略が必要となる。

①は都市に隣接する農村を想定していると考えられ，都市化の進行過程での農村資源の効率的な調達や関係者間の適切な利益配分に眼目がおかれる。それに対し②と③は，都市化しない遠隔地あるいはポスト都市化期の農村開発に関する政策である。②の農業現代化の部分では，都市化によって農村の余剰人口を都市部へ移動させるだけでなく，農業の高付加価値化や経営の大規模化などによる農業従事者の所得確保や農地の有効な利用といった点も視野に入れられている。③の農村部のインフラや公共サービスの供給体制の整備については，基本的に胡錦濤政権時代の2005年頃に始まった社会主義新農村建設の流れを引き継いでいる。ただし，当時主流であったトップダウン式

の開発手法、すなわち農村に高層の集合住宅を建設して住民を移住させ、集中的に社会サービスを提供することで都市化を進める、いわゆる「農民上樓」（農民を高層の集合住宅に移住させる）方式は各地でさまざまな軌轍を生んだ。従来の開発手法に対する反省もあり「都市はより都市らしく、農村はより農村らしく」というコンセプトのもと、各地でより地域の特徴を生かした農村開発モデル「美麗郷村」が目標とされるようになった（王・魏・張 2014, 57）。

「規劃」のなかで、城郷發展一体化のおもな対象は県域であることが明記されている。その理由として、都市化という空間的な広がりをもった開発現象をとらえるうえで無視できない、県域のもつ空間的な大きさや居住空間としての重要性があるだろう。県域は国土面積の93%を占め、全人口の74%が居住し、GDPの約50%を生み出している（閻 2014, 37）。また、県政府はしばしば地域開発を主導する主体となっており、開発主義的な性格が強いことも多くの先行研究で指摘されている（たとえば任 2012）。県が農村開発の単位とされることも多く、一部の地域では省が直接県の財政を管理し県域経済の振興をはかる「省直管県」制度が試行されている⁽²⁾。

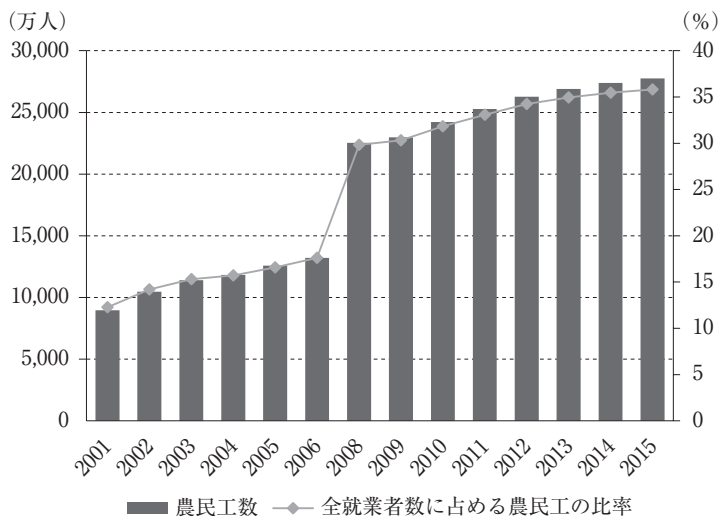
さらに田原（2015）は以下のように分析する。市級以上の大都市では都市住民と他地域からの出稼ぎ農民の経済格差があまりにも大きく、都市戸籍の取得は厳格に管理されており、農民が都市住民となることは現実的ではない。県域は歴史的にも最末端の都市と位置づけられており、周辺農村との経済格差も比較的小さい。また、1980年代以降生まれの農村出身の若年層は、多くが都市での出稼ぎや進学などで都市型の生活スタイルを経験しており、たとえ出身地に戻る場合でも、居住地として村ではなく県域を選択する傾向がある。本章もこの考えを援用し、事例研究では県域の都市・農村發展一体化について考えることとしたい。

2. 中国の都市化過程における農村の貢献と問題点

(1) 労働力

農村からの豊富で安価な労働力は、もはや都市建設になくてはならない存在となっている。図5-1は2001年から2015年までの農民工数と全就業者数に占める割合の推移をみたものである。データの連続性がないため単純な比較は困難であるが、農民工の数は一貫して増加傾向にあり、2015年には2億

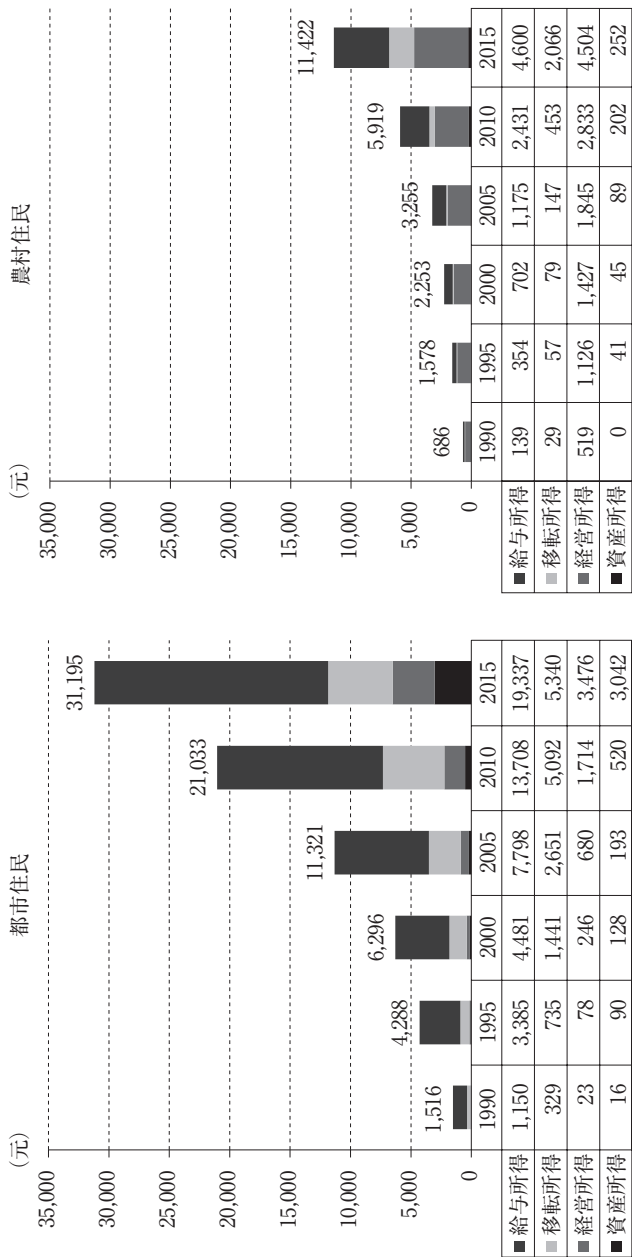
図5-1 農民工数の全就業者数に占める割合の推移



(出所) 「農民工数」は、2001～2006年は国家統計局農村社会経済調査司（各年版）、2008～2015年は中国国家統計局（各年版）。「全就業者数」は中国国家統計局編（各年版）。

(注) 「農民工」の定義は、出身地の郷鎮外で就業している農村戸籍者。国家統計局農村社会経済調査司（各年版）は約7100行政村、6万8000戸のサンプリングデータに基づき推計した資料で、2011年以降はデータの区分などを大幅に改訂した。中国国家統計局（各年版）は、国家統計局が2008年に農民工の実態把握を目的として農民工の送り出し地域からサンプリングした8906村、23万7000人のデータから推計した資料。よって、両者のデータに連続性はない。2007年のデータは公表されていない。

図5-2 都市・農村住民の所得内訳の比較



(出所) 国家統計局住戸調査弁公室編 (2015)。

(注) 単位は元/人。

7747万人、全就業者数に占める比率は35.8%に達している。

このように農村住民の就業形態が多様化するなかで、都市・農村住民の所得格差や所得構成がどのように変化してきたかを確認したい。図5-2に、1990年以降の都市・農村住民それぞれの可処分所得の変化と内訳の変化を示した。都市・農村住民の所得格差の大きさは歴然としており、両者の倍率は1990年の2.2倍から2015年には3.0倍に拡大している。所得のみならず社会サービスの格差を加味すれば、実際の差はより大きいだろう。なお、1990年以降の所得格差の歴史的な変遷を振り返ると、1990年代後半に一時的に格差が縮小した時期以外、2000年代まで一貫して拡大し続けた。2003年の胡錦濤政権成立後は農村保護政策へ転換した結果、2009年の3.3倍をピークとしてようやく微減に転じた³⁾。

続いて所得の構成をみていきたい。所得は「給与所得」「移転所得」「経営所得」「資産所得」の四つに分類されている。給与所得は企業や事業所での就労によって得られる給与、移転所得とは政府からの補助金、公的な社会保障、家族からの送金などを指す。経営所得とは自営業からの所得で、農村住民の場合は通常農業経営所得を指す。資産所得は資産（土地や建物など）の賃貸借による所得、土地収用時の補償金である。

所得の絶対額（名目）は1990年から2015年までの25年間で都市は20.6倍、農村は16.6倍に増加しているが、構成比の変化は異なる傾向を示している。都市住民の収入源は1990年時点では給与所得（全体の75.8%）と移転所得（21.7%）が大部分を占めていたが、2015年にはそれぞれ全体の62.0%と17.1%に低下している。一方、農村住民のおもな収入源であった農業の経営所得の割合はこの間75.6%から39.4%へと半減し、代わりに増加してきた給与所得（40.3%）、移転所得（18.1%）がおもな収入源となった。とはいえ、2015年の農村住民の給与所得、移転所得は絶対額で見れば、それぞれ都市住民の4分の1以下、4割弱と極めて少額である。このような農村住民の給与と移転所得の少なさの背景には、都市と農村の労働市場および土地市場の分断がある。たとえば、都市部の労働市場において、都市・農村出身者の就業機会

や同一の労働に対する報酬に格差が存在し、それは労働市場の分断によるものであるという研究成果もある (Meng and Zhang 2001)。主要な移転所得である農地転用補償金の農民の取り分の少なさについては、後述する。

今後農村住民の都市部での就労によって得られる所得を増加させるためには、労働市場の一体化と同時に教育や訓練による人的資本の形成が重要である。しかし、現状では戸籍制度の制約により出稼ぎ農民の子女が出稼ぎ先で受けられる教育サービスに制限があるため、一部の農民は本籍地の農村の父母や親戚などに子供を預けて長期間出稼ぎに出る。農村に残留した未成年者は「(農村)留守児童」と呼ばれ、2010年の第10次人口センサスに基づいて全国婦連が行った推計によれば全国で6000万人以上に及び、その健康管理や教育などが社会問題となっている (『新華網』2013年5月10日付)⁽⁴⁾。

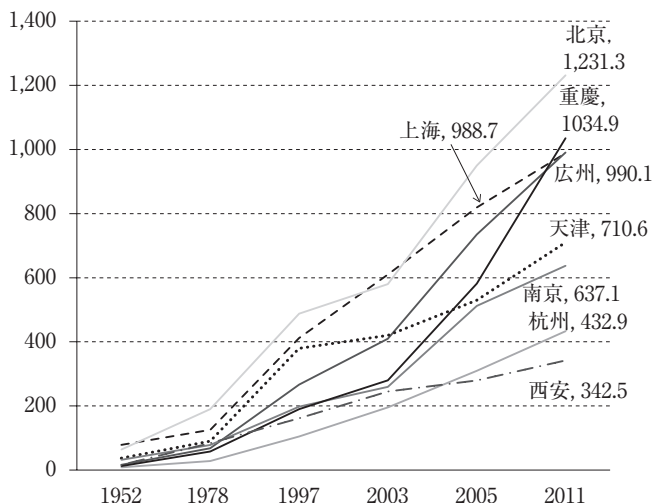
(2) 土地

中国の都市化に必要な土地資源は、周辺農村の農地の転用によって供給されてきた。都市化のスピードが加速した1996年頃から2011年のあいだに、都市区域の面積は2万214平方キロメートルから4万3602平方キロメートルへと2倍以上に拡大した。この間都市建設のために収用された土地面積は2万960平方キロメートルで、その大部分は農地である (張 2014, 192-193)。

図5-3は1952年から2011年までの全国の主要な大都市における都市区域の面積の変化を示したものである。いずれも改革開放以降拡大のスピードが速まっているが、とりわけ2003年以降の伸びが著しい。1952年から2011年の約60年間の拡大率は、最大の重慶で82.8倍、次いで広州の58.6倍、杭州の50.9倍となっており、もともと都市が比較的発達していた北京、上海でもそれぞれ18.8倍、12.7倍と著しい拡大を遂げている。こうした都市の外延的な拡張は、郊外農村の農地転用によって可能となった。

このように急速に進行してきた農地転用により、優良農地の減少による食料安全保障の危機と、利害関係者間での利益分配の不平等という2つの問題が生じた。

図5-3 主要大都市の面積の拡大状況



(出所) 姚ほか (2011) より筆者作成。

(注) 単位は平方キロメートル。

前者については、人口大国である中国の農業政策の根幹をなす問題である。中国の農地面積は1996年から2008年までの12年間で832万ヘクタール減少した（中国国家统计局編 各年版）。このような急速な農地の減少に対する危機感から、1990年代末以降、政府は土地転用の規制強化に乗り出した。詳しい制度改革の内容については後述する。

つぎに転用にとまなう利益の分配については、農地から都市の建設用地への転用にとまなう土地の価値が大幅に上昇するにもかかわらず、土地請負経営権の所有者である農民の取り分が過小であることが問題となっている。国務院発展研究センターの調査によれば、土地開発業者が利益の40～50%、政府が20～30%、村が25～30%を受け取り、農民は全体の5～10%程度の補償しか得られない（張 2014, 194）。また、転用後も多くの場合農民は基準に従って以前の住宅より小さい面積の集合住宅しか分配されず、居住面積を増やしたければ追加的に費用を負担しなければならないなど、不利な状況にお

かれている。

こうした問題の背景には、地方財政が土地開発によって得られる収入に過度に依存する、いわゆる「土地財政」の問題がある。2010年から2012年の政府の財政収入に土地の転用から得られた収入が占める割合は、各年それぞれ35%、32%、25%であった（張 2014）。多くの地方政府が、このような土地転用からの収入に依存して都市建設を行っている。

第2節 都市・農村発展の一体化に向けた農村改革の到達点

1. 土地制度

中国の土地所有は公有制を採っており、都市地域の土地は国家所有、農村地域の土地は集団所有である⁽⁵⁾。農村地域の集団所有の主体は、具体的には郷鎮、行政村、村民小組とされる⁽⁶⁾。土地の用途によって適用される制度が異なるため、以下では張（2014）などを参考に、①農業用地（「農村承包地」）、②住宅用地（「農村宅基地」）、③建設用地（「農村集体建設用地」）について、新型都市化に関連した制度改革を個別に整理する。

(1) 農業用地

新型都市化と関連する農業用地をめぐる主要な論点としては、農地転用の規制による農地保護および手続きの規範化と、土地請負経営権（「土地承包経営権」）の強化による農地流動化の推進の2つがある。前者については、1990年代後半以降の急速な農地の減少に対処するため、政府は1999年の改正土地管理法で農地転用の許可権を中央、省レベルの管轄とするなど厳しい規制を設けた。2006年には土地監察制度を制定し、人工衛星により土地利用区分の変化を追跡するシステムを導入すると同時に違法転用に対する罰則を強化した。2008年に公布された「全国土地利用総体計画綱要（2006-2020年）」

では、2020年まで農地面積は18億ムー以上、建設用地は5億5860万ムー以下に維持するという目標が定められた⁽⁷⁾。2010年には、国務院が「都市・農村における建設用地の総面積の均衡試験区の厳格な規範化と農村の土地のコントロール徹底に関する通知」（「關於嚴格規範城鄉建設用地增減掛鈎試點切實做好農村土地整治工作通知」）を公布し、地域ごとに保護すべき農地面積を割り当て、地域内で農地を建設用地に転用した場合、同一面積の農地を新たに開発し総量を一定に保持しなければならないとした。こうした規制の厳格化によって近年農地転用には一定の歯止めがかけられることとなった。

農民の土地請負経営権の強化については、以下のように制度改革が進められた。1980年代前半に導入された生産請負制のもとでは、農地の所有権は集団に帰属したまま最初の請負では15年間の期限として土地請負経営権を村ごとに人口に応じて平等的に分配した⁽⁸⁾。独立した家族経営への回帰により当初農業生産性は飛躍的に向上したが、農民の土地請負経営権が脆弱かつ不安定であったこと、社会保障制度が未整備な農村では土地請負経営権が唯一の資産であるという考えが根強いことから、担い手への農地集積は遅々として進展せず、農業経営の零細性が生産性の向上を阻害する要因のひとつと考えられるようになった。

2003年3月施行の農村土地請負法（「農村土地承包法」）以降は、土地請負経営権のさらなる強化と安定化、農地流動化の推進が目標とされてきた。2008年の第17回三中全会で採択された「農村改革の若干の重要な問題に関する決定」（「中共中央關於推進農村改革若干重大問題的決定」）では、集団所有制を維持すること、農業用地を非農業用途に変更しないこと、流動化は農民の自由意志に基づいて有償で行うこと、農民の利益を侵害しないことなどを前提として、農地流動化と大規模経営の育成を推進することが明記された。この三中全会では、やや曖昧な表現ではあるが請負期限のさらなる安定化と長期化を表す「長久不變」という言葉が初めて登場した。

2013年の中央一号文件では、5年以内に全国の土地請負経営権の登記手続き（「農村土地承包經營權確權登記領証工作」）を完成させることを明言してい

る。この登記により、土地請負経営権が一種の物権として法的に認められることとなる。翌2014年12月30日国務院弁公室による「農村の財産権取引市場の健全な発展に向けた指導に関する意見」（「關於引導農村產權流轉交易市場健康發展的意見」）は、集団所有制のもと土地請負経営権の移転は合法的に行うこと、従来認められてこなかった担保・抵当権に関する試験区を全国各地に設立し、全国共通の制度作りを検討するよう求めている⁽⁹⁾。一連の制度改革により、沿海部や都市周辺を中心に農地の流動化は進展し、2015年の流動化率は33.3%に達した（中国農業部編 各年版）。

さらに都市化が進展した地域では、土地利用の合理化と農民の財産権を保護する観点から、土地請負経営権の有償での放棄を可能にするという方針が打ち出されている。国務院弁公庁は2015年8月に発表した「農業発展モデルの転換の加速に関する意見」（「關於加快轉變農業發展方式的意見」）のなかで、大規模農業経営を推進するためすでに都市に定住し安定的な非農業収入を得ている農民については、あくまで本人の同意に基づき有償で土地請負経営権を返還する手続きを進めること、そのためのモデル地区を設立することを明記した（『網易新聞』2015年8月7日付）。

(2) 住宅用地

1998年に改正された土地管理法には、農村の住宅用地は集団所有であるが、村民が個人的に使用することと定められている。ただし、1家族で占有できる住宅は1軒のみに制限されている。住宅用地は村民に対する一種の福利厚生であり、使用期限は2007年制定の物権法に「長期使用」とあるのみで具体的な上限はない。住宅に居住していた者が亡くなったり、長期間使用されず放置されたりした場合は、農村集団（村）が無償で回収できることとなっている。

制度は上記のように定められているが、実態はより複雑である。住宅の占有制限にもかかわらず、複数の住宅を所有する農民も少なくない。第2次農業センサスによれば、2006年末時点で2軒の住宅を所有する農家の戸数は

1421万戸（全体の6.4%）、3軒以上は77万戸（同0.4%）であった（国務院第2次全国農業普查領導小組弁公室・国家統計局編 2008）。また、村民委員会組織法では村の住宅建設は村民代表会議での民主的な決定に基づいて行うことが定められているが、実際は半数以上の村で村幹部が会議を経ず一方的に住宅建設計画を決定しているという調査結果もある（宇・王 2008）。

農村の住宅用地の都市向け販売は、農民の権益保護の観点から禁じられてきた。改正土地管理法においても、郷鎮企業や農民の住宅建設、公共事業以外の目的で集団所有地を使用する場合は法律に従って国有地への転用を申請しなければならないと定められており、都市住民への農村の住宅用地の販売は禁止されている。その後の国務院や国土資源部による一連の政策文書も、一貫して明確に農民の住宅や農村の住宅用地の都市住民への販売を禁止している⁽¹⁰⁾。

しかし、実際には大都市郊外の農村では都市住民が農村の住宅を購入している事例も存在する（張 2014, 76）。また、物権法や担保法は農村の住宅用地の使用権を担保とすることを認めていないが、近年一部の試験地域ではこれを認める動きがある⁽¹¹⁾。国務院の規定に拘わらず、すでに農村の住宅地の使用権の都市住民への移転を公式に認めている地域もある。たとえば、広東省政府は2013年3月に公布した「広東省都市化発展第12次五カ年計画規劃」の中で明確に、「農民の意思に基づき、請負農地、住宅、住宅地およびそれら資産からの収益を市場的な手段で販売してもよい」と定めている。このように、一部の先進地域では都市・農村間での住宅用地市場の一体化は進展しつつある。

(3) 建設用地

1988年の改正土地管理法では、法律に基づき都市と農村の建設用地の使用権は売買可能とされていたが、1990年代後半以降無秩序な開発を防ぐため厳しく制限された。2003年以降、農民の財産権の保護や市場を通じた透明性の高い取引を要件として、安徽省や広東省などの地方政府が先行して都市・農

村間の建設用地の取引の規制を緩和する政策文書を発表し、中央もこの動きを追認した¹²⁾。

2008年の第17回三中全会で採択された「農村改革の発展に関する若干の重大な決定について」（「關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」）では、再び農村の建設用地の転用規制が緩和された。同決定では「土地利用計画で定められた都市建設用地以外であっても、審査を経れば農村の土地を公共事業以外の目的で占有することができる。農民が合法的に多様な方法で開発に参加することを許可し、農民の利益を法的に守る」「段階的に都市と農村の統一された建設用地市場を整備していく。合法的に転用された農村の建設用地を、明確な土地取引の場において、透明性の高い方法で取引し、開発計画を前提として国有地と同等の利益を享受する」と定めている。さらに2013年の第18回三中全会では、より具体的に農村の建設用地を「出讓」「租賃」「入股」などの方法で都市の国有地と同等に同じ価格で取引することとしている¹³⁾。

2010年3月に国土資源部が公布した土地利用計画「全国土地整治規劃（2011-2015年）」によれば、分散、放棄または非効率的な利用が行われている農村の建設用地は450万ムー（30万ヘクタール）にも及ぶという。土地利用の効率性を向上させるためにも、基層レベルの合理的な土地利用計画の策定と管理能力の向上が課題となっている。

2. 開発計画の策定

中国の国土開発計画の担当部局には、地域発展計画を所管する国家發展改革委員会地区經濟司、国土利用計画を所管する国土資源部規劃局、都市・農村計画を所管する住宅・都市農村建設部城鄉規劃司の3つの系統が存在する（国土交通省国土政策局ウェブサイト）。国家發展改革委員会は各地の經濟条件や資源賦存状況などを考慮し、中央から県までの各レベルの地域開発に関する五カ年計画の策定を指導・批准する。国土資源部は中央から末端の鄉鎮級の各級政府の土地利用綜合計画を指導・批准している。とくに重点地域につ

いては、特別に国土計画を立てさせている。住宅・都市農村建設部は、都市建設および農村部の住宅建設に関する計画を担当している。

王・魏・張(2014)によれば、従来都市と農村の開発計画(「規制布局」)は別々に策定および管理されていた。根拠となる法令は、都市については「中華人民共和国城市規劃法」(1989年全人大通過)、農村については「村庄和集鎮規劃建設管理条例」(1993年国務院公布)であった。2003年第16回三中全会で初めて「都市と農村の統一的な開発計画」(「統籌城鄉發展」)という概念が提示され、2007年に国務院は成都と重慶に「統籌城鄉綜合配套改革試験区」を設置し、戸籍、土地、財政・税制、社会保障制度などの一体化の試験区とした。この動きに追隨して、その後全国各地に大小の試験区がつけられた。このような試験期間を経て、2008年1月1日に施行された「中華人民共和国城鄉規劃法」により、ようやく両者の区別が廃止されるに至った。2010年12月に国務院が「全国主体功能規劃」方案を決定し、以降は中央と省レベルで各地域の開発の優先度ごとに優先開発地区、重点開発地区、開発制限地区、開発禁止地区の4ランクに分類したうえで計画を立てる方法が導入された。

このように、都市と農村の開発計画は制度上統一されつつあるが、2011年時点で47.3%の行政村、77.1%の自然村で開発計画が策定されていない(王・魏・張 2014, 58)¹⁴⁾。今後は農村基層の郷鎮や村を開発計画に取り込むことが政策上の急務となっている。

3. 公共サービスの供給

(1) 社会保障制度改革

現在の中国の農村の社会保障制度には保険(年金保険、医療保険)、福利厚生(高齢者、児童、障害者、人口抑制政策を遵守している家庭が対象)、生活保護(貧困家庭支援、被災支援、最低生活保障制度など)などがある¹⁵⁾。改革開放期には社会保障を構築する動きもみられたが、年金も医療保険もさまざまな

表5-2 都市・農村における最低生活保障の平均保障基準額と平均支給額（2013年）

| | 平均基準額 | 平均支給額 |
|-------------|-------|-------|
| 都市住民（元/人、月） | 373.3 | 264.2 |
| 農村住民（元/人、月） | 202.8 | 116.1 |

（出所） 国家統計局社会科技和文化産業統計司編（2014）。

試みの末頓挫し、本格的な改革は2000年代まで待たねばならなかった（張2016）。それ以前の社会保障制度としては、「五保戸制度」と呼ばれる障害者、高齢者、未成年者など生活困難者を対象にした衣食住、医療、葬儀、義務教育（未成年者のみ）のサービスを提供する救済制度があったほか、高齢者向けに養護施設が存在したのみで、極めて不十分であった。

以下では近年整備の進んだ社会保障制度として、最低生活保障および社会保険について紹介する。まず、最低生活保障制度はおもに失業者を対象に、1990年代から都市部で先行して整備が進められた（『人民網』ウェブサイト）。農村ではようやく2000年代から整備が始まり、2007年の中央1号文件「現代農業を積極的に発展させ、社会主義新農村建設を着実に推進することに関する意見」（「積極発展現代農業扎实推進社会主義新農村建設的若干意見」）が全国の農村の最低生活保障制度を整備することを明確に打ち出して以降、急速に全国に広がった。2013年の最低生活保障の受給者数は、都市と農村でそれぞれ約2064万2000人、約5388万人である（国家統計局社会科技和文化産業統計司編2014）。2013年の最低生活保障の保障額の基準、平均支出について都市と農村を比較したものが表5-2である。物価のちがいもあるが、基準額、支給額ともに2倍程度の格差が存在する。

つぎに社会保険制度のうち、医療保険について述べたい。都市部では、労働者を対象とした都市労働者基本医療保険、都市住民基本医療保険が1990年代から整備されていた。農村住民を対象とする制度は、2002年の中共中央と國務院による「農村の衛生サービスに関する業務のいっそうの強化に関する決定」を受け、2003年に「新型農村医療保険」が試行された。加入する農民には中央、地方財政から補助金が支給されたこともあり、自主参加の原則だ

表5-3 新型農村合作医療の普及状況

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 実施している県（区、市）の数 | 2,451 | 2,729 | 2,716 | 2,678 | 2,637 | 2,566 | 2,489 |
| 加入者数（億人） | 7.3 | 8.2 | 8.3 | 8.4 | 8.3 | 8.1 | 8.0 |
| 加入率（％） | 86.2 | 91.5 | 94.2 | 96.0 | 97.5 | 98.3 | 98.7 |
| 加入者1人当たり保険料（元） | 58.9 | 96.3 | 113.4 | 156.6 | 246.2 | 308.5 | 370.6 |
| 当年基金支出（億元） | 347 | 662 | 923 | 1,188 | 1,710 | 2,408 | 2,909 |
| 受益者数（億人、延べ） | 4.5 | 5.9 | 7.6 | 10.9 | 13.2 | 17.5 | 19.4 |

（出所） 国家統計局社会科技和文化産業統計司編（2014）。

が加入率は急速に上昇した。

表5-3は2007年から2013年までの新型農村医療保険の実施地域数，加入者数，加入率，1人当たり保険料，基金支出，延べ受益者数を示したものである。全国の加入者数は8億人以上に達し，加入率は同年に90%を超え，2013年にはほぼ100%となっている。加入者が負担する保険料，加入者への補助金額は地域によって異なるが，年々上昇している。新型農村合作医療保険制度が始まったことにより，既存の都市の二大医療保険と合わせて3つの医療保険制度が整備されたこととなり，全国民をカバーする医療保険システムがようやく確立された。

つぎに，農村向け年金保険の「新型農村社会養老保険」は医療保険よりやや遅れて2009年に試行，2012年に全国へ適用された。2013年以降は都市住民基本年金制度と統合され，都市・農村住民年金制度という統一された年金制度へ移行した。2014年末時点で，全国で年金保険に加入した人口は8億4200万人，このうち2億2900万人が保険料を受け取っており，都市と農村を合わせた全国の加入率は80%を超えた（『人民網』2015年7月1日付）。

（2）集落再整備と末端行政組織の再編

農村末端レベルの城郷発展一体化に向けた動きとして，公共インフラ整備や土地利用の合理化を目的とした農村集落の再整備と，公共サービスの供給体制の改革を目的とした，「農村社区建設」と呼ばれる末端行政組織の再編

がある。農村集落の再整備は、2000年代半ば以降の新農村建設期から各地方政府の計画で定めた基準に基づいてさかんに行われるようになった。王・野村・森（2012）によれば、おもな手法は「移民新築型」（新しい場所への移転）、「現地再整備型」（旧村の利用可能な住宅を保留し利用）、「複合型」（既存の中心村の空き地を整理し周辺の分散している住宅を集中移転させる）の3種類であった。この時期の開発モデルでは住民を（半）強制的に集合住宅へ移住させ、集中的にインフラを整備すると同時に節約した住宅用地を農地に戻すというものであった。周・王（2015）は、2008年以降地方政府主導でこのような「農民上楼」方式の都市化が進んだが、土地利用区分の都市化が進む一方、人口の集中や産業の集積といった実態を伴う都市化は立ち遅れたと指摘している。

近年こうした画一的なトップダウン式の集落再整備の問題点が認識されるようになり、より地域の経済条件などに即した開発モデルが選択されるようになった。国土資源部「農村宅基地制度改革試点方案」は、従来通り一家族につき一戸の住宅を分配する原則は維持するものの、都市から離れた伝統的農業地域では従来通り建設用地、農地面積が小さく第2次・第3次産業が発展した地域では集合住宅、と区別することを定めている（『金華房産網』2014年11月7日付）¹⁶⁾。

他方で、地域によっては大きな人口移動を伴わない城郷発展一体化を模索する動きも出てきた。たとえば、職業訓練を通じた地元での起業促進やIT技術の活用などによって農村に居ながらにして都市並みの社会サービスを受容するという意味の「村鎮化」「就地城鎮化」といった開発モデルである（『新華網』2015年3月9日付）。たとえば、山東省臨沂市国家高新技術産業開発区では、IT企業の協力のもと、区政府が68の行政村の商店にひとつずつ電子端末を設置し、公共料金の支払い、金融サービスの利用、インターネット通販などのサービスの提供を試験的に行っている¹⁷⁾。江西省宜春市では集鎮を中心に1キロメートルの範囲で鎮と村の連携関係を形成し、周辺の村へ都市並みの公共サービスを提供する試みを実施している（『半月談網』2015年

7月13日付)。

つぎに、農村社区建設について述べる。人民公社の解体後、農村の公共サービスの供給主体が不在となり、1989年の村民委員会組織法の施行後は住民自治組織である村民委員会が供給することとされたが、実際には予算不足などから停滞する傾向にあった。李(2014, 131-133)によれば、2000年代初頭から末端の行政組織の開発・管理能力、公共サービスの提供機能の強化を目的として各地で自発的に村民委員会に代わる行政サービス組織として「社区」(コミュニティの意)とよばれる組織を設立する動きが起こった。民政部はこの動きを追認する形で2006年に全国304県、2万村に試験区を設置し、2009年には『農村社区建設試験区の全国的な拡大』の推進活動に関する通知(「關於開展『農村社区建設実験全覆蓋』創建活動的通知」)により全国的な農村社区建設を推進した。村民の意思決定機関としての色彩が強かった村民委員会に比べ、農村社区の自治性は薄く、行政の出先機関としての色彩が強まってきているとの見方もある(滝田 2013)。

全国の農村社区の形態には、地域の条件に応じていくつかの類型がみられる。王ほか(2012)は2012年に江蘇省、山東省、黒竜江省、陝西省で行った農村社区に関する調査に基づき、人口規模、文化、公共サービスの提供可能な範囲、産業発展などの条件から農村社区建設の三つの類型を導き出している⁸⁸。第1の「一村一社区」モデルは、最も多くの地域で採用されているモデルである。ひとつの行政村(村党支部と村民委員会)による管理・自治の体制を維持したままその行政村のなかにコミュニティ・サービスセンター(「社区服務中心」)を設立し、行政村幹部が社区幹部を兼任という形で新たな公共サービス供給体制を確立する。第2のモデルは「多村一社区」である。集落(自然村)の規模が比較的小さい地域で普及しているモデルで、比較的規模が大きく条件の整った集落を選び中心村と定めて「社区服務中心」を設立し、半径2~3キロメートル、3000~5000人程度の範囲で複数の集落に公共サービスを供給する。第3のモデルは「村転居型」で、都市近郊や郷鎮政府所在地など経済の比較的発展した地域に多い。このような地域では都市化

により農地が相対的に少なく、農民の生活様式も都会化が進み、都市住民と農村住民が混住している。このモデルでは行政村（村党支部と村民委員会からなる）を廃止し、代わりに社区（社区党支部と居民委員会）を設立する。そして、土地などの集団資産は株式合作制によって管理する。

補足すると、前二者（「一村一社区」, 「多村一社区」）では行政村を残したまま、その機能を強化するために追加的に社区服务中心を設立する。これに対し、三番目の「村転居型」では行政村を撤廃し代わりに「社区居民委員会」を新たに設立しており、この変更は農村から都市への地域区分の変更を意味している。このような都市地域への区分変更や合併により、村民委員会の数は最も多かった1991年の101万9000から2014年には58万5000へと減少した。

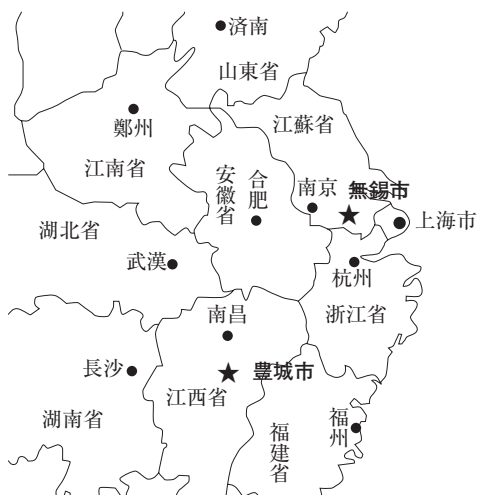
第3節 事例研究

1. 調査地の概要

調査地は、江蘇省無錫市宜興市（調査地①）、江西省豊城市（調査地②）である（図5-4）。調査は2016年9月に政府関係者等に対しヒアリング形式で実施した¹⁰⁹。以下の内容は、とくに断りがないかぎりこのヒアリング調査と提供された資料に基づいている。

表5-4に調査地の経済社会概況を整理した。調査地①は長江デルタに位置する無錫市の県級市のひとつで、上海、南京などの大都市から車や高速鉄道で1～2時間の距離にある都市近郊農村である。太湖の西岸に位置し、環境保全の先進地域としても知られる。1980年代から農村工業が発展しており、都市化率、GDP、1人当たり収入などの経済水準が高い。管轄内に経済開発区を複数抱えており、2015年の全国県ランキングで第6位となっている。都市化、工業化が進展しており、農業は内水面漁業、自給用稲作が主であり、GDPに占める第1次産業比率はわずか3.9%となっている。宜興では1990年

図5-4 調査地の位置



(出所) 『中国まるごと百科事典』 (<http://www.allchinainfo.com/>) からダウンロードした白地図をもとに筆者作成。

代前半に経済開発区が設立されて以来、転用目的の農地取用がたびたび行われており、都市化政策にともない数回にわたり行政区画の変更が行われてきた。一部の郷鎮と行政村（区分上は農村）はそれぞれ街道弁公処と社区（都市）へと再編・統合された。土地利用区画も変更され、住民は「安置房」と呼ばれる集合住宅へ移転した。無錫市統計局編（各年版）によれば、宜興市では2000年から2015年の間に郷鎮レベルでは29郷鎮が14郷鎮と5街道へ、基層自治組織レベルでは124社区居民委員会と597村民委員会がそれぞれ87組織、246組織へと減少した。

調査地②は華南地域の内陸に位置しており、もともと地区級の宣春市のなかの県であったが、2014年に江西省の省直轄県のテスト地区に指定され、宣春市から分離した県級市である。都市化が立ち遅れた純農業地域であり、都市化率は30%台にとどまっている。豊城市は食料作物の生産がさかんで、農地面積は124万4400ムー（うち水田104万1000ムー）で、県が有する農地面積としては省内第1位、全国第5位を誇る。一方で工業化はあまり進んでおら

表5-4 調査地の概要

| | 調査地① 江蘇省無錫市宜興市 (県級市) | 調査地② 江西省豊城市 (県級市) |
|-----------------------------------|---|--|
| 人口(万人) | 常住人口125.3, 戸籍人口108.3 (2015年末) | 148.8 (2014年末) |
| 都市化率(%) | 64.8 (2015年末) | 33.4 (2012年末) |
| 管轄する行政範囲 | 2 国家級経済技術開発区, 1 省級 経済開発区, 5 街道, 14 鎮, 246 村民委員会, 87 社区居民委員会 | 5 街道, 20 鎮, 7 郷, 504 村民 委員会, 45 社区居民委員会 |
| 自然条件 | 温暖湿潤 | 亜熱帯性気候 |
| GDP(億元) | 1,286 (2015年) | 392 (2015年) |
| GDPに占める第 1, 第2, 第3次 産業比率(%) | 3.9, 51.3, 44.8 (2015年) | 16.6, 53.0, 30.4 (2012年) |
| 都市・農村住民1 人当たり収入 | 39,492元, 20,178元 (2014年) | 24,596元, 12,137元 (2014年) |
| その他 | 2015年全国県ランキング第6位 | 2014年より試点省直轄県。2015 年全国県ランキング第78位 |

(出所) 地方政府のウェブサイト, 各種資料から筆者作成。

ず, 広東, 福建, 浙江など近隣地域への農民工の送り出し元となっている。そのため, 農村では留守児童や高齢化などにより社会的機能の空洞化問題を抱えている。

事例研究では, この2地域において新型都市化政策によって起こった変化とその効果について検討したい。とくに「城郷発展一体化」で重視されている以下の二つの点に着目する。第1に, 生産要素市場の統一に関する制度改革の進展状況と, 改革の効果や利益分配の変化を分析する。第2にインフラ整備や公共サービスの供給体制の変化について, 供給主体, 費用負担の方法, 効果をみていきたい。なお, 調査地では土地請負経営権の登記手続きは完了している。

2. 事例研究

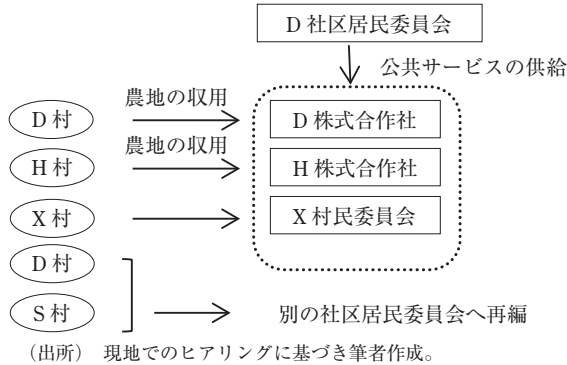
(1) 都市化地域の事例（江蘇省無錫市宜興県級市）

宜興市は、マクロ的な開発計画としては2014年末以降「三集中」、すなわち市街地に近いところでは農民の住宅を社区へ、郊外では農地を專業大規模農家へ、小規模な工場を經濟開發区へ集中させる政策を進めている。「宜興市優化鎮村布局規劃（2015）」によれば、村の合併や住宅の集中化を通して2030年までに現在4000ほど存在する自然村を1500まで減らす計画となっている。一方で全市面積の4分の3を占める農村は市民のレクリエーションの場として重視されており、農村景觀や伝統文化などの特色のある農村集落（群）は保存され、2015年時点で40の「美麗鄉村」を建設している（『河北新聞網』2015年10月21日付）。戸籍についてもすでに都市・農村の区別は廃止し、「家庭戸」という統一された名称に変更した。

經濟開發区に隣接する地域では、土地の取用による農村の行政組織の再編や住民の移転が行われている。たとえばQ街道D社区では、地域内では比較的早く2008年頃から土地取用と住民移転が始まった。2016年9月の調査によればD社区が管轄している範囲にはもともと五つの村民委員会が存在していたが、行政組織の再編により二つの村は別の社区へ編入され、D社区は二つの株式会社（「集体經濟股份合作社」）とひとつの村民委員会を管轄し、従来の村民委員会に代わって統一的に公共サービスを供給することとなった（図5-5）。この2株式会社は、本来存在した村民委員会のうちD村とH村という2村の土地がすべて取用されたため、土地取用の補償金などの集団所有資産の管理と利益分配を適切に行うための組織として2013年に設立された²⁰。村民委員会が改組された組織であるため、メンバーはその村に戸籍をもつ農民に限られ、合作社の幹部は元村幹部が引き継いでいる。それぞれの村の資産は各自が管理するため、社区は関与していない。

D社区では2009年に管轄内の土地の取用手続きがほぼ完了し、2010年から

図5-5 都市化地域の農村社区建設の例（江蘇省 D 社区）



集合住宅の建設が始まった。調査時点で合計7601室の住宅が完成しており、各棟の平均入居率は44.7～82.0%であった²⁾。高齢者は、階段の昇降の負担を避けるため優先的に一階に入居させている。農民は、購入後一定期間を過ぎれば住宅を転売することが認められている。

社区が提供する公共サービスには、環境保全、衛生、人口抑制政策（「計画生育」）、就業斡旋、高齢者の福利厚生サービス、公共サービスにかかわる手続き（保険、年金、公共料金の支払いなど）がある。D 社区の総人口は約1万4000人で、このうち他地域からの出稼ぎ流入人口が4000～5000人と3分の1程度を占め、60歳以上の高齢者（独居老人を含む）は約1000人と10%近くを占めている。近年社区が重点をおいているのは、社区に居住する高齢者へのサービスである。D 社区は、2016年に40万元の社区による財政投資と企業からの義捐金で高齢者向けの食堂を設立し、地域のボランティアが運営している。調査時点では90歳以上の高齢者22人に月20元の料金で週6日食事を提供しており、今後は70歳代、80歳代の高齢者にもサービスを拡大していく予定である。このほか、高齢者が養護施設へ入所するごとに村が1人当たり1500元負担する仕組みがある。養護施設は人気があり、常時はほぼ満室である。

このように、宜興では高齢者の問題が重視されているが、大部分の住民が地元で就業しており、高齢者や子どもとも同居している。また、社区の財源も

比較的豊富なため、基本的に留守児童や高齢者のケアに関する問題はそれほど深刻とはいえない。また、流入者と地元住民のあいだにとくに問題は発生していないとのことであった。

(2) 純農村地域の事例（江西省豊城市）

経済発展の後進地区である豊城市が直面している第1の問題は、インフラや公共サービスの未整備である。2016年の「豊城市の新農村建設の高度化に関する実施意見」（「關於進一步推動豊城市新農村建設發展昇級の実施意見」）によれば、豊城市は毎年インフラが比較的整い、村幹部が意欲的な集落を選んで中心村とし、重点的に公共サービスの整備を進めていくとしている²²。自然村をプロジェクト実施の基本単位とし、中心村に重点的に投資を行い、行政村を管理の受け皿と位置づける²³。豊城市にはこのような中心村が19村指定されている。

集落再整備については、具体的な村の事例をみてみよう。Q鎮のD中心村では老朽化した住宅を取り壊し、高層の集合住宅を建設している。村の住宅地が人口の増加に応じて外延的に拡大してきたという歴史的な経緯から、古い住宅ほど村の中心部に立地しており、整備は容易ではない。中心村に指定されると政府のプロジェクトの対象となり補助金を受けることができるようになるが、村も相応の負担を求められるため、比較的経済条件のよい村が選ばれることとなる²⁴。

中心村に指定されていない村でのインフラ整備は、資金面でいっそうの困難に直面している。中心村ではないX郷G村の財政は非常に厳しく、公共サービスの提供が困難である。村内には収入源となる産業がないため、村幹部は自ら農民專業合作社を設立するなどして村の収入を確保している。行政村内には養魚池や土地などの共有資源があるが、歴史的な経緯から村内の4つの自然村が占有しており、資源から得られる利益は各自然村が末端水利施設や道路の修理などの公共事業のために独占的に使うため、行政村は使用できない²⁵。

第2の問題は、出稼ぎによる人口流出と高齢化による行政機能の弱体化である。たとえば、Q鎮は19村民委員会と1居民委員会を管轄しているが、地元では就業機会が乏しいためほぼすべての若年層が地区外へ出稼ぎに出ている。出稼ぎによって夫婦で年間4～10万元程度の収入が得られ、収入はほぼ出稼ぎに依存している。このため、とくに山地や遠隔地の村では留守児童や高齢化、家屋の老朽化といった村の空洞化が深刻である。たとえば上述のX郷G村では、人口1400人のうち900人以上が地区外へ出稼ぎに出ている。村には50人以上の留守児童がおり、村幹部はソーシャル・ネットワーキング・サービスのグループを作成し、インターネットや携帯電話を使って地区外にいる親に子供の状態を随時発信している。村内には血族集団の儀式を行うための祠が多く残り、伝統的な文化活動も色濃く残るなど、社会的な紐帯ちゆうたいが強く残っている²⁶⁾。こうした地域社会の人的ネットワークが、行政機能の弱さを補完していると考えられる。

生産要素市場については、土地請負経営権の登記手続きがすでに完了しているにもかかわらず、農地流動化はほとんど進んでいない。村民間で貸借を行う場合の地代も1ムー当たり250～300元程度と、全国平均と比較してかなり低い²⁷⁾。もともと農地がかなり分散しているうえに、中央の政策は禁止しているにもかかわらず、依然として一定割合の村で人口の変動に応じて5～10年おきに再分配（「調整」）を行っており、さらなる農地の零細化が進行している。

3. 小括

以上の事例分析に基づき、各地の城郷発展一体化の進展状況について表5-5に整理した。まず、農村の公共サービス供給体制の変化については、いずれの地域もサービスの供給主体は従来の分散した村民委員会による管理から農村社区あるいは中心村への集中が進められている。ただし、地域によってその段階は異なり、都市化の進展した江蘇省の調査地①ではすでに県全体

表5-5 調査地における城郷発展一体化の進展状況

| | 調査地① | 調査地② |
|-----------------|-----------------|---------------|
| 経済社会条件 | | |
| 都市化の程度 | 高い | 低い |
| 地元の就業機会 | 多い | 少ない |
| 所得水準 | 高い | 低い |
| 一体化に向けた改革の内容と効果 | | |
| 公共サービスの供給 | | |
| 供給主体 | 農村社区, ボランティア | 行政村, 社会的紐帯に依存 |
| 費用負担の主体 | 社区, 企業の義捐金 | 行政村 |
| 供給状況 | 基本的に十分 | 不十分 |
| インフラ建設 | | |
| 供給主体 | 政府 | 中心村 |
| 費用負担の主体 | 政府 | 政府, 中心村, 村民 |
| 整備状況 | 既に整備済み | 不十分 |
| 生産要素市場の一体化の程度 | | |
| 土地 | 高い (株式合作制による管理) | 低い (流動化率低い) |
| 労働力 | 高い (地元での就労が主) | 低い (出稼ぎが主体) |

(出所) 現地でのヒアリングに基づき筆者作成。

の都市と農村のゾーニングがほぼ完成し、都市に隣接した地区では社区が都市並みの公共サービスを提供することが可能となっている。農村部は都市市民のレクリエーションの場と位置づけられ、環境保全や農村景観を生かした「美麗郷村」建設が進められている。一方、都市化が遅れている江西省の調査地②では、村落が分散しているという経済社会的条件もあり、インフラ整備、公共サービス提供のためのコストが高くなっている。開発戦略としては中心村に重点をおいた政府によるインフラ投資が進められているが、中心村に選定されるためにはある程度の財政負担能力が求められるなど、村間の格差も存在している。

高齢者や留守児童のケアといった社会問題については、地元就業機会が少なく、出稼ぎによる人口流出が多い調査地②で深刻である。同調査地ではこれらの問題に対して行政村リーダーや血族集団を基盤とする社会的紐帯、

IT 機器の活用によって対応が図られているが、十分とはいえない。地元の就業機会が比較的豊富な調査地①ではこのような問題は少なく、高齢者へのサービスも社区や企業の費用負担やボランティアにより十分供給されている。

都市化による農村・都市の生産要素市場の統一という点については、いずれの調査地でも制度上は土地請負経営権の物権化や戸籍制度の改革などは進められているが、効果は地域により大きな差がある。調査地①では、土地市場については株式合作制による管理や移転後の住宅売買が認められ、労働市場も就業斡旋サービスにより統一を進めている。一方で調査地②では農地の流動化がほとんど進んでおらず、住宅用地についても老朽化した住宅の再整備を優先せざるを得ない段階である。就業は外地への出稼ぎが主であるが、出稼ぎ先では都市住民に比べて低い待遇で就労している可能性がある。

おわりに

本章では、農村における新型都市化の進展状況とその成果について論じた。第1節ではまず、新型都市化政策において農村開発に重点がおかれていることを確認した。そのうえで都市化にともない農村が大量の労働力と土地を供給してきたこと、その過程で生産要素市場の分断により農村住民に対し都市化の利益が十分に分配されてこなかったことを示した。第2節では都市・農村の一体化に向けた制度改革の到達点を確認した。土地制度（農業用地、住宅用地、建築用地）、開発計画の策定は、いずれも一体化が進みつつある。公共サービスの供給制度は、公的な社会保障制度については都市・農村の統一が進み、農村末端では行政組織の再編と集落再整備によるサービスの底上げが目標とされている。

第3節では対照的な都市近郊農村と遠隔地農村の2事例を分析した結果、以下の点が明らかとなった。都市に近い地域では土地市場、労働市場の一体化がかなり進んでおり、そのなかで農村社区が就労の斡旋など取引費用を下

げる役割を果たしている。また、農民に都市化の果実を分配する近代的な仕組み（事例では株式合作制）も発達しており、農民の都市住民化が進んでいる。一方都市化の進んでいない純農村地域では、農村の社会問題（高齢化、社会の空洞化、留守児童の増加など）やインフラの未整備などの問題が深刻である。このような地域では、都市化よりも最低限の公共サービス供給体制の整備や地元での就業機会の創出のほうが優先されるべき課題である。

事例分析に基づき、城郷発展一体化が進展するための農村側の条件について考えてみたい。第1に、生産要素市場の一体化について述べたい。まず、土地市場の一体化において農村住民の土地に対する権利が確立されることは重要である。ただし、遠隔地の調査地②の事例からもわかるとおり、制度的に権利が強化されたとしても農民が十分に安定した非農業収入や社会保障を得ていないかぎり、土地の取引には慎重にならざるを得ない²⁸⁾。ここでいう非農業収入には集団所有地から得られる資産性収入なども含まれるが、一般的には都市へのアクセスがよい地域のほうが集団所有地の転用や開発のチャンスが多く、より多くの利益が期待できる。労働市場も同様で、戸籍制度の撤廃により労働市場での差別が解消されることは一体化に向けた極めて大きな前進といえる。しかし、教育や職業訓練などの人的資本形成において都市と農村の間には依然大きな格差が存在するため、労働市場における評価という形で実質的な格差は残り続けるだろう。引き続き教育制度の改革や職業訓練サービスの提供などを行っていく必要がある。第2に、公共サービスの供給体制の一体化については、地元の就業機会が豊富で若年層が流出しておらず、地域社会が維持されていることが重要である。出稼ぎに依存している地域では人口構成が偏り、高齢化や留守児童のケアといった社会問題が発生しやすい。住民の地域社会に対する関心も薄くなりがちである。

農村の都市化に向けた土地制度、戸籍制度などの改革は着実に進んでいるが、それだけで市場化が完成するわけではない。市場が機能する条件を潜在的に満たしている地域では、すでに都市計画に沿って自然に市場メカニズムによる都市・農村発展の一体化が進んでいくと予想される。他方条件に恵ま

れない遠隔地の農村では、都市計画ではなく当面政府の支援による農村開発が必要とされている。結局のところ農村の発展は空間的な要因が規定する部分が大きく、各地のおかれた条件によって異なる開発モデルを想定する必要がある。

〔注〕 _____

- (1) 胡錦濤政権以降、三農問題は政策の最重要課題と位置づけられている。毎年年初に発表される、その年の最も重要な政策課題を取り上げる政策文書である中央一号文件は、2004年以降2017年現在まで14年連続で三農問題を取り上げている。
- (2) 改革開放以来、県の財政を市が管理する「市直管県」制度のもと城郷発展一体化を進めるという発想が存在したが、結局多くの地域で都市の発展が優先される、あるいは市が十分な経済力をもたなかった等の理由により、都市・農村間の格差が拡大した（張・Löhr 2012）。1994年の分税制導入後も末端まで改革が徹底されず、末端政府は慢性的な財政難に陥った。2009年財政部等関連部局は「關於推進省直管管理県財政改革的意見」（省による県財政の直接管理にむけた改革を推進することに関する意見）を提出し、「省直管県」制度を推進することとなった（『新華網』2010年2月28日付）。2011年末までに全国27省・自治区の1080県で「省直管県」制度が導入され、その下の2万9300郷鎮の財政を県が管理している（『財新網』2012年8月22日付）。
- (3) 胡政権以降に行われた主要な農村保護政策は農業税および各種税・分担金の廃止、農業直接補助金の開始、新農村建設と農村向け財政投資の増加、農村の義務教育無償化、各種社会保障制度の整備等である。なお、内訳が不明なため図5-2には掲載していないが、2016年の都市住民1人当たり可処分所得は3万3616元、農村住民1人当たり純収入は1万2363元となっており、格差は2.7倍にまで縮小した（『中国政府網』2017年1月20日付）。都市・農村住民の所得格差の歴史的な変化とその背景については巖（2015）などに詳しい。
- (4) 2016年2月に國務院が公布した「關於加強農村留守兒童關愛保護工作的意見」（農村留守兒童のケアと保護の強化に関する意見）によれば、農村留守兒童の定義は「父母両方が外地へ出稼ぎに出ている、あるいは出稼ぎに出ている親が一方であってももう一方が養育可能な状態になく、両親と正常な同居生活を営むことのできない満16歳以下の未成年」。中国國家統計局社会科技和文化産業統計司編（2014）のデータを使って筆者が計算したところによれば、2013年の義務教育課程の卒業生、入学者、在校生数の総数に占める農村から出稼ぎの親に随行した兒童および留守兒童の比率はそれぞれ5～9パーセン

- ト、11～15パーセントとなっている。
- (5) 農村の土地および森林、山林、草原、荒地、海岸や川沿いの土地など、国有地以外は全て集団所有地である（張 2014, 6）。
 - (6) 2015年時点で土地の所有主体が行政村、村民小組となっている村はそれぞれ全体の39.8パーセント、52.3パーセントを占めている（農業部農村経済体制与経営管理司・農業部農村合作経済経営管理総站編 2016）。
 - (7) ムーは中国の面積単位で、1ムーは1/15ヘクタールに相当。保護面積の目標をめぐっては混乱がみられる。2014年1月、国土資源部と国家統計局は第2回全国土地調査の結果、2009年末の農地面積は20億3100万ムーであったことが明らかとなったと発表した。この数値は、従来公表されていた農地面積を約2億ムー上回る（『農民日報』2014年1月6日付）。この発表を受け同綱要は修正され、保護すべき農地の総面積は18億6500万ムー（このうち基本農田は15億4600万ムー）、建設用地の総面積は6億1079万ムー以下とすることとなった（『網易新聞』2016年6月23日付）。
 - (8) 多くの地域で第1回の請負が期限に達した1998年の第15回三中全会では、「農業と農村工作に関する若干の重要な決定」により請負期間が30年間に延長された。
 - (9) 「中国農業銀行農村土地承包經營権抵押貸款管理弁法（試行）」など、関連法規の整備も進められている。
 - (10) たとえば、1999年「国務院弁公庁關於加強土地轉讓管理嚴禁炒賣土地的通知」、2004年「国務院關於深化改革嚴格土地管理的決定」、同年国土資源部「關於加強農村宅基地管理的意見」、2007年「国務院弁公庁關於嚴格執行有關農村集体建設用地法律和政策的通知」など。
 - (11) たとえば貴州省では中国人民銀行貴陽中心支店が「關於開展貴州省農村土地承包經營権和宅基地使用権抵押貸款試点工作的通知」を発表した。
 - (12) 各地の地方政府によって、農村建設用地の流動化と利益分配に関してさまざまな制度が試行されている。たとえば重慶市の「地票制」、浙江省嘉興市の「兩分兩換」などがよく知られている。
 - (13) 「出讓」は使用権の販売、「租賃」はレンタル、「入股」は村民の土地使用権を面積、居住年数等に応じて株式換算し、土地からの利益を分配する株式合作制のこと。株式合作制は、近年大都市近郊の農村の集団所有資産の管理手法として急速に広がっている。
 - (14) 中国の「行政村」は農村末端の行政単位、「自然村」は自然発生的な集落を指す。歴史的な経緯などに由来し、両者の関係は地域ごとに異なっており、大まかに北方では自然村の規模が大きく、ひとつの自然村が1行政村を形成することが多い。これに対し、南方では自然村の規模が小さく分散しており、ひとつの行政村に複数の自然村が含まれることが一般的である。後者では自

然村の独立性が高い傾向があるため、本文のように行政村と自然村の統計を区別するケースが存在すると考えられる。地域による集落の形態と村レベルの行政組織（行政村，村民小組）の関係の違いについて，詳しくは山田（2013），Yamada（2014）。

- (15) このほか，軍人とその家族を対象とした「優待慰撫」と呼ばれる優遇政策がある。
- (16) 同記事の国土資源局局長の発言によれば，農業を続けている農家は農地から離れた集合住宅では不便を感じ，古い住宅に戻ってしまうことも多い。伝統的な農業主体の地域では，あえて集合住宅としないほうが合理的である。
- (17) 2016年9月に筆者が現地政府で行った聞き取り調査による。商業や物流の発展を軸とした山東省臨沂市の都市化モデルについては，潘・楊・劉（2014）に詳しい。
- (18) 1番目の「一村一社区」における「村」は行政村を指しているが，2番目の「多村一社区」は人口規模からみて自然村のことと考えられる。注14ですでに述べたとおり，中国北方と南方では行政村と自然村の関係が異なる。ひとつの行政村に複数の自然村が含まれる地域では，中心村を指定して近隣の自然村にサービスを提供したほうが効率的である。
- (19) 江蘇省での調査は宜興市岐亭街道東郊社区湯国民党書記，江西省での調査は中国農業部農村経済研究中心高強助理研究員，寧夏助理研究員（肩書は当時）および地元政府関係者の協力を得て実施した。記して感謝したい。
- (20) 合作社理事長へのヒアリングによれば，管理している資産の総額は300万元，9割が土地収用の補償金等，残りが村営企業の資産である。
- (21) 入居率が低い住宅がある理由については，住宅を過剰に供給したためではなくまだ内装が完了していないためとの回答があった。
- (22) ここでいう公共サービスとは，「七改三網」（道路，上下水道，トイレ，住宅，貯水池，排水路，環境の7項目を改善し，電力，テレビ，電信の3ネットワークを整備すること）と「8+4」（基層の党支部建設，社会管理，ネットビジネスのネットワーク，『便民点』と呼ばれる行政の出張所など公共サービスのプラットフォーム，保健所，スーパー，図書館，文化体育活動の施設，ゴミ処理施設，汚水処理施設，公衆トイレ，小学校，幼稚園，金融サービスネットワーク，バス停の整備）を指す。
- (23) この地域では集落の規模が小さく分散しており，一般的にひとつの行政村は6～10集落によって構成され，人口は1000～6000人程度である。
- (24) 筆者がインタビューを行ったある村の幹部は，中心村になるためには何らかの人的なコネが必要だと発言していた。
- (25) G村書記へのヒアリングによれば，当然共有資源の量によって自然村間に格差が存在するが，貧しい村では資金が必要なときには外部のネットワーク

を使って寄付などを募ることもある。このように南方の村は一般に自然村の独立性が高く、行政村による統治に限界がある (Yamada 2014)。

- (26) たとえば伝統的な「花龍船隊」という血族対抗のボートレースがあり、毎年5月5日のレース時には出稼ぎで村を離れている村民も大部分が戻ってくる。
- (27) 2015年の全国の平均的な農地の地代は1ムー当たり1000元程度である (『土流網』2015年12月14日付)。
- (28) あるいは、第2章でもみたように、権利を確定してもその意味自体を農民が理解していなければ、土地を流動化させる意識も生まれまいであろう。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 王穎楠・野村理恵・森傑 2012.「中国における『新農村建設』による集落再整備の手法と特徴——中国河南省における『尚庄新村』を事例として——」『都市計画論文集』47(3) 1015-1020.
- 嚴善平 2015.「改革開放以降の農業問題と政策展開」『農業と経済』81(11) 10-18.
- 滝田豪 2013.「『村民自治』から『農村社区建設』へ——中国農村における『行政化』問題——」『京都産業大学世界問題研究所紀要』(28) 315-325.
- 田原史起 2015.「中国の都市化政策と県域社会——『多極集中』への道程——」『ODYSSEUS』[東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻紀要] (19) 29-48.
- 張継元 2016.「ポスト改革期における農村社会保障の激変——政策立案・執行過程を中心に——」瀋潔・澤田ゆかり編『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか——選別主義から普遍主義の転換の中で』ミネルヴァ書房 235-266.
- 任哲 2012.『中国の土地政治——中央の政策と地方政府——』勁草書房.
- 速水佑次郎 1995.『開発経済学——諸国民の貧困と富——』創文社.
- 山田七絵 2013.「中国の『村』を理解する——共有資源管理を手掛かりに——」『アジア研ワールド・トレンド』(217) 10月 20-24.

<中国語文献>

- 國務院第二次全國農業普查領導小組辦公室・國家統計局編 2008.『第二次全國農業普查主要數據公報』(中國國家統計局ウェブサイトより閲覧).
- 國家統計局農村社會經濟調查司 各年版.『中國農村住戶調查年鑑』北京:中國統

計出版社。

- 國家統計局住戶調查辦公室編 2015.『中国住戶調查年鑑2015』北京：中国統計出版社。
- 李增元 2014.『村民自治到社區自治——農村基層民主治理的現代轉型——』濟南：山東人民出版社。
- 農業部農村經濟體制與經營管理司·農業部農村合作經濟經營管理總站編 2016.『中国農村經營管統計年報 2015年』北京：中国農村出版社。
- 潘維康·楊曉東·劉伝玉 2014.『商貿物流驅動新型城鎮化：山東臨沂發展模式研究』（厲以寧·蓬豐·石軍主編『中国新型城鎮化理論与实践叢書』）北京：中国工人出版社。
- 王石奇·王金華·賀更進·沙亮·高曉慧·孫宝印 2012.「農村社區建設是中国農村社会轉型中的重大制度創新—蘇，魯，黑，陝四省農村社區建設情況調研報告」民政部基層政權和社區建設司編『全国農村社區建設重要資料選編』北京：中国社会出版社 175-186。
- 王偉光·魏后凱·張軍 2014.『新型城鎮化与城鄉發展一体化』（厲以寧·蓬豐·石軍主編『中国新型城鎮化理論与实践叢書』）北京：中国工人出版社。
- 無錫市統計局編 各年版.『無錫統計年鑑』北京：中国統計出版社。
- 閻恩虎 2014.「中国県制改革的思考」『中国県域經濟前沿 2012~2013』北京：經濟管理出版社 37-51。
- 姚士謀·陸大道·王聰·段進軍·武清華 2011.「中国城鎮化需要綜合性的科学思維：探索適应中国国情的城鎮化方式」『地理研究』30(11) 1947-1955。
- 宇華江·王瑾 2008.「我国農村宅基地管理調查分析」『中国農業大學學報』25(2) 155-162。
- 張紅宇 2014.『新型城鎮化与農地制度改革』（厲以寧·蓬豐·石軍主編『中国新型城鎮化理論与实践叢書』）北京：中国工人出版社。
- 張占斌·Löhr, Susanne 2012.「中国新型城鎮化背景下的省直管縣体制改革—訪国家行政学院經濟学教研部主任張占斌教授」『經濟社会体制比較』(6) 1-12。
- 中国國家統計局 各年版.『農民工監測調查報告』（中国國家統計局ウェブサイトより閲覧）
- 編 各年版.『中国統計年鑑』北京：中国統計出版社。
- 中国國家統計局社会科技和文化產業統計司編 2014.『2014中国社会統計年鑑』北京：中国統計出版社。
- 中国農業部編 各年版『中国農業統計資料』中国：中国農業出版社。
- 周飛舟·王紹琛 2015.「農民上樓与資本下鄉：城鎮化的社会学研究」『中国社会科学』(1) 66-83。

< 英語文献 >

- Meng, Xin and Junsen Zhang. 2001. "The Two-tier Labor Market in Urban China: Occupational Segregation and Wage Differentials between Urban Residents and Rural Migrants in Shanghai," *Journal of Comparative Economics* 29(3): 485-504.
- Yamada, Nanae. 2014. "Communal resource-driven rural development: the salient feature of organizational activities in Chinese villages" in *Local Societies and Rural Development: Self-organization and Participatory Development in Asia*, edited by Shin'ichi Shigetomi and Ikuko Okamoto. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar: 186-215.

< 新聞記事 >

- 『半月談網』2015. 「新村鎮：農民家門口的城鎮化」（新しい村鎮：農家の軒先で実現する都市化）7月13日. (<http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/2015710/141827.shtml>).
- 『財新網』2012. 「財政部：全国『省直管県』增至1080個」（財政部：全国の「省直管県」は1080県に）8月22日. (<http://china.caixin.com/2012-08-22/100427061.html>).
- 『河北新聞網』2015. 「江蘇宜興：城市鄉村『同步走』規劃建設『一盤棋』」（江蘇省宜興：都市・農村の足並みをそろえよ，開発計画は一局の碁盤のように統一的に）10月21日. (http://hebei.hebnews.cn/2015-10/21/content_5111379.htm).
- 『金華房産網』2014. 「集中建房探路中国農村の宅地改革」11月7日 (<http://www.jhfc.net/news/10000878.html>).
- 『農民日報』2014. 「解説：多了2億畝，還要嚴守18億畝耕地紅線嗎？」（解説：2億ムー過小報告されていたにも拘らず，まだ18億ムーの農地保護目標を嚴守しなければならないのか？）1月6日. (<http://politics.people.com.cn/n/2014/0106/c70731-24035116.html>).
- 『人民網』2015. 「基本養老保險覆蓋率達80%」（年金保険の加入率が80%に）7月1日. (<http://politics.people.com.cn/n/2015/0701/c1001-27233744.html>).
- 『土流網』2015. 「2015年全国流轉土地平均費用為每畝多少錢？」（2015年全国の農地流動化の1ムー当たり平均地代は？）12月14日. (<http://www.tuliu.com/read-19803.html>).
- 『網易新聞』2015. 「國務院：穩妥開展農戶承包地有償退出試點」（國務院：農民の請負地の有償返却のモデル事業を穩当に進めよ）8月7日. (<http://news.163.com/15/0807/20/B0ELQJU0001124J.html>).
- 2016. 「土地利用総体規劃綱要公布：守十八億畝耕地紅線」（土地利用規劃綱要を公布：耕地18億ムーのレッドラインを守れ）6月23日. (

- ey.163.com/16/0623/16/BQ8RUP4C00252G50.html).
- 『新華網』2010.「中国将全面推行『省直管県』財政改革」(中国では今後『省直管県』の財政改革を全面的に推進) 2月28日. (http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-02/28/content_13068706.htm).
- 2013.「全国婦連：中国農村留守児童数量超6000万」(全国婦連が中国農村留守児童数は6000万人以上と発表) 5月10日. (http://news.xinhuanet.com/2013-05/10/c_115720450.htm).
- 2013.「習近平在中央城鎮化工作會議上發表重要講話」(習近平が中央都市化會議で重要講話を発表) 12月14日. (http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/14/c_125859827.htm).
- 2015.「村鎮就地城鎮化是個新思路」(農村に居ながらにして都市化するという新しい考え方) 3月9日. (http://news.xinhuanet.com/politics/2015lh/2015-03/09/c_127561477.htm).
- 『中国産業信息』2015.「中国土地流転面積快速増長」(中国の土地流動化面積が急速に増加) 9月14日. (<http://www.chyxx.com/industry/201509/344051.html>).
- 『中国政府網』2017.「2016年全国城郷收入差距進一步縮小」(2016年の都市・農村の収入格差はさらに縮小) 1月20日. (http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/20/content_5161612.htm).

<ウェブサイト>

- 国土交通省国土政策局「各国の国土政策の概要：中国」
(<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/china/>).
- 中国まるごと百科事典 (<http://www.allchinainfo.com/>).
- 人民網「党史百科」(<http://dangshi.people.com.cn>).
- 中国国家統計局 (<http://www.stats.gov.cn>).