

中国新政権の政策展望

中国の「都市化」政策
を考える

2012年12月の中央経済工作会議では、「都市化」を「内需拡大の最大の潜在力」として13年経済活動の「主要任務」の一つに位置付け、大きな注目を集めた。中国政府による「都市化」推進に当たっては、戸籍制度改革、都市インフラ整備、土地管理制度改革等の必要性が叫ばれている。都市化そのものは、決して中国だけに見られる特殊な現象でも目標でもないが、少し踏み込んでその背景や内容を見ると、中国の「都市化」は、中国独特の政治と経済の関わりが投影しており、「政策道具概念」としての性格が濃厚である。中国の「都市化」が日本経済界にとって潜在的な商機となることを考えると、中国の「都市化」の本質を正確に理解しつつ、互恵的な日中経済関係の増進につなげることが良策と考える。

田村 暁彦 日中経済協会北京事務所長

澤津 直也 日中経済協会企画調査部主査

中国の「都市化」の本質

中国で発足した新政権にとって「都市化」の推進は重要な社会経済政策の一つとなっている。昨秋の第18回中国共産党大会では「都市化」というキーワードが7回にわたって強調された。また、昨年12月の中央経済工作会議では、2013年経済活動の主要任務・第4項目として都市化の推進が掲げられ、「都市化こそが内需

拡大の最大の潜在力である」と位置付けられた。都市化が経済成長の牽引役になると見込んでいる中国は、これから10年間に40兆元もの規模を投じて2億人の農村人口を都市に移住させるとし[※]、サービス産業へ産業構造シフトを図りつつ、投資から消費主導型の経済に舵を切りつつある。

「都市化」そのものは、中国に独特の現象でも目標でもない。新興国等経済発展目覚ましい地域では、都市

しなさいといふことです。これから はそれ程の強烈な

右右目付た認めじよ

化あるいは都市建設は重要な問題と目されている。しかし、中国の「都市化」と他国の都市化の相違は、中国独特の政治と経済の関わり起因しているように思われる。他国の都市化は、通常、社会経済的事情により自然発生的に起こり、しかし、それをそのまま放置しておくとは様々な問題（犯罪、環境汚染、経済格差等々）が発生するため、政府はこれらの問題を解決するために都市化プロセスを「管理」というスタンスで臨む。これに対して、中国は、「都市化」そのものを国家目標に掲げるとともに、政府の経済部門に対する強度の関与を以てこれを実現する、というスタンスで臨んでいる。勿論、都市化に対する中国と他国のスタンスの相違は、相対的なものでしかない。ただし、都市化に対する能動性と受動性の割合が、中国のケースは前者の比率が他国に比して相当程度大きい、と言えるのではなからうか。「都市化」概念が、他国の場合は、いわば「現象描写概念」の側面が多分にあるのに対して、中国の場合は「政策道具概念」としての側面が極めて濃厚である。

中国政府は、自らの国家経済発展の目標および道程イメージをかなり

明確に持つており、かつそれを実現するための手段も（政府の社会経済領域に対する管理権限が強い）持っている。「都市化」概念は、中国が直面する個々の社会経済上の重要課題を解決して、より高次の国家目標を達成するための媒介である。例えば、都市住民・農民間の所得格差の縮減や内需・消費主導型経済への「経済発展パターンの転換」といった重要課題の解決の「手段」であると共に解決の「目的」である。また、「都市化」概念は、例えば第12次五カ年計画が中心概念とする「経済発展パターンの転換」よりも、民生政策色が強く、抽象度が低い、つまり「政策道具概念」として国民に浸透しやすいという利点を持つている。「都市化」概念は、他の重要課題の可視化に手助けをし、これら重要課題の解決を促進することを通じて、より高次の国家目標、すなわち、例えば、20年までにGDPと1人当たり所得を10年比で倍増し「小康社会」を実現するという国家目標の達成の触媒機能を果たすのである。

このように中国の「都市化」の特殊性を考えると、経済領域に対する国家の関与の強度という中国の独特の国情の反映であることが分かり、従っ

て、中国の「都市化」の成否も、またそれに対する我々の見通しや不安も、中国の特殊な経済運営方式の成否やそれに対する我々の見通しや不安と本質的には同じと言えるのではないか（更に言えば、中国の独特の政治と経済の関わりを描写する表現として「国家資本主義」とか「国進民退」といった概念が使われることもあるが、中国の「都市化」を他国の都市化と区別する要素も、これらの概念と同根とも言える）。

本稿は、上記のような中国の「都市化」に関する基本的理解を念頭に置きつつ、中国が新機軸として打ち出した「都市化」政策の現状と課題、方向性、日中協力の可能性等について簡単に考察する。なお、その際に、今年3月に筆者らが参加した「中国発展ハイレベル論壇（中国発展高層論壇2013）」^{注2}、「中国都市化ハイレベル国際論壇（2013中国城镇化高层国际论坛）」^{注3}における中国側指導者発言、さらには同国際論壇で日中経済協会が国家発展改革委員会都市・小城镇改革发展中心と共催した「日中都市化協力のチャンスとチャレンジ（中日城镇化合作的机遇与挑战）」分科会でのディスカッション内容等を参考にしている。

中国の「都市化」の現状と課題

中国の「都市化」は原文では「城镇化」と表記されるが、城镇化は都市の郊外化を表し、都市と農村の二者択一ではなく、中間領域のグレードアップという形でバランスの取れた国土発展を目指す動きが追究されている。「城鎮」は、「城市（日本の都市に相当）

と「鎮（日本語の町に相当）」を合わせた中国語で、城市よりも小規模な都市を意味する。

中国の都市化は、高度経済成長とも相俟つて、特にここ数年で急速に進展している。1980年代に20%台前半に過ぎなかった都市化率（総人口に占める都市人口の割合）は、94年に30%、04年に40%、さらに11年に中国都市部の人口が初めて農村部を超え、50%突破という軌跡をたどった。

第1図に、11年におけるG20諸国における経済発展（1人あたり名目GDP）と都市化率の関係を示す。図中、中国のみ白ダイヤ（◇）でプロットし、最近27年間（1985～2011年）の経年変化を表している。他の先／中進国と比較するならば、中国の都市化率（総人口あたり都市人口）はようやく50%を超過した段階に過ぎず、都市化率の伸びしろもまだ大きい実態をうかがうことができる。

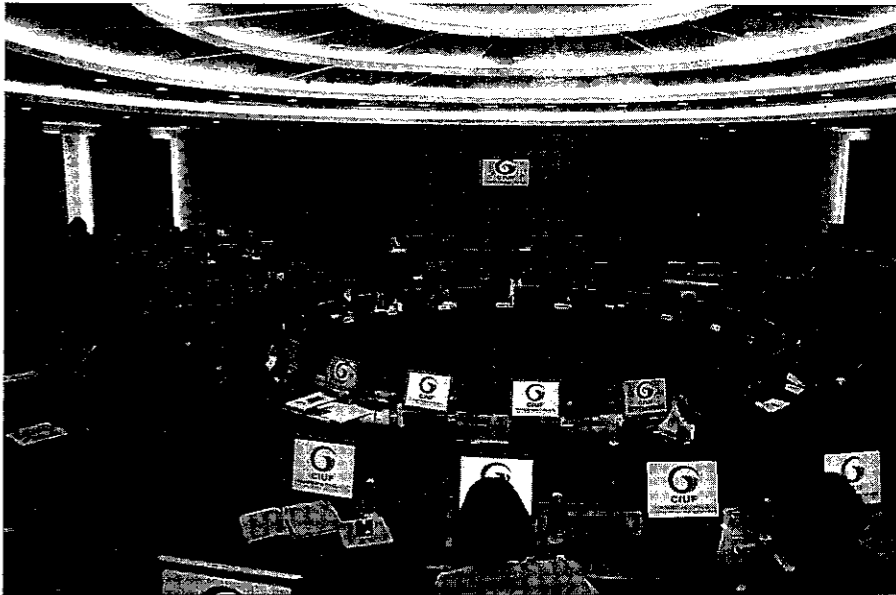
中国の都市化率は、02～11年の間、平均毎年

1・35ポイント成長しており、毎年1000万～2000万人以上の農村人口が都市へ流入していることを示唆している。国家発展改革委員会によれば、13年には53・37%に達し、都市人口は7億人を超える見通しである。さらに20年にかけて都市化率は60%超（人口8億人）、30年には70%を超えるものと見込まれている^{注4}。

都市化の過程に課題は多く、制度改革など様々な環境整備も必要となってくる。ここでは、代表的な課題4点を列挙することとする。

課題の第1は、戸籍制度改革である。上述のとおり、都市人口自体は50%を超えているが、都市人口に占める都市戸籍所有者の割合は35%に過ぎない。それらの差（約15%・2億6000万人に相当）は、都市戸籍を与えられていない出稼ぎ労働者（農民工）の存在を示唆している。戸籍のない住民は、公共サービスが受け取ることができず、都市住民と農民工の間に格差や不公平が生じている。今後は、農民工に都市住民と同等の住宅、医療、教育、社会保障などの面で同一の待遇を与える改革が、都市化を進めるうえで重要な鍵となる。

第2の課題は、都市インフラや住



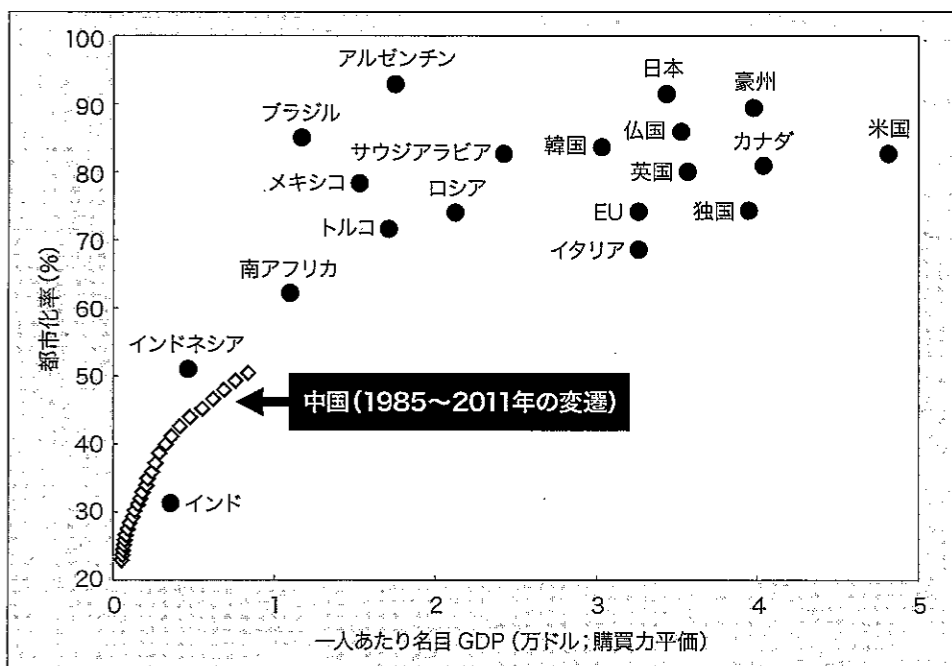
中国都市化ハイレベル国際論壇「日中都市化協力のチャンスとチャレンジ」分科会

内容等を参考にしている。

宅など生活環境の整備の問題である。農村からの人口流入に耐えられるインフラ整備は不可欠であるが、その不備により、日常的に交通渋滞が起ちており、環境汚染につながっている。また、高騰を続ける住宅価格は、住宅保障の問題とも直結しており、都市部に住居を持っている農民工は1%に過ぎないといわれているなか、残りの全ての農民工に住居を供給するには億単位の戸数が必要となる。こうした住宅保障をどのように担保していくのかも大きな課題である。

第3の課題は、土地管理制度改革である。土地差益（農民から土地を安く買い、開発業者に高く売り貸しする手法）を原資に進められてきた従来型の都市建設は、少なからぬ土地争議トラブルに象徴されることが多い。多くの社会問題を引き起こしてきた。農地に関する権利格差の存在により、農民が得るべき利益の大半は地方政府の財政基盤として確保されてきた実情を踏まえ、土地管理制度改革の方向性としては、土地収用の範囲を公共目的に限定すると同時に、農民への補償額引上げ、農民集団所有の土地の「使用权」の拡大、土地制度に絡む利権構造の打破などの改革が求められる。

第1図 G20 諸国における経済発展と都市化率の関係 (2011年)



(出所) World Bank, World Development Indicators より筆者作成。

第4の課題は、都市化推進の財源と地方債務の問題である。すでにリーマン・ショックに伴う地方への「4兆元」投入以降、地方のノンバンク借入債務の積み重ねの問題、いわゆるシャドールーピングの動きが指摘されている。シャドールーピングの拡大は、資金の受け手が地方政府である点で問題視されている。地方政府は法的には借入れを禁じられているにもかかわらず、金融危機対応のために大規模な内需拡大施策（4兆元投入）を講じ、これに伴い融資プラットフォーム会社を設立し、銀行融資を中心に巨額の資金を調達した。10年以降の地方政府債務は公式には発表されていないが、足元では13兆元程度に膨らんでいるとの推計もある。今後、都市化の資金提供を担う財政・金融政策がどのように行われ、これを支えていくのかは重要なポイントである。都市化の推進が、過剰な投資と地方債務増を惹起するリスクに警鐘を鳴らす識者も多いため、持続可能なバランスのとれた財政・金融政策が求められる。

中国 11年の間、平均毎年

第2の課題は、都市インフラや住宅の「都市化」の方向性

すでに述べたように、中国の「都市化」と他国の都市化の相違は、中国独特の政治と経済の関わりに起因している。本来は、都市化は半ば自然発生的に生じた「社会経済現象」であり、他国の政府の都市化に対するアプローチはこの社会経済現象の「管理」となるのが通常である。それに対して、中国にとって「都市化」とはそれ自体が「目標」であり「手段」でもある。中国が直面する個々の社会経済上の重要課題を解決して、より高次の国家目標を達成するための媒介である。

中国の「都市化」には、「都市住民と農民工の所得格差是正」や「経済発展パターンの転換（投資から消費主導型の経済へのシフトと、サービス産業への産業構造シフト）」などの狙いがある。そこで、中国の「都市化」が目指す方向性を3点に集約してみた。なお、都市化の各論部分（戦略、任務）は、第1表に掲示する。

第1に、都市住民と農村住民の間の所得格差是正と社会の安定である。両者の間で現在厳然と存在している就業機会、所得水準、医療・教育・年金等社会保障水準等に関する差

異を出来るだけ小さくしていくことは、中長期的には社会不安や不満の解消に寄与する(例えば、鄭永年シンガポール国立大学東アジア研究所所長は、「庶民が住居を所有することは『チャイナ・ドリーム』の重要な柱の一つである。もし庶民が住居を所有できるなら、今後20〜30年に社会的安定がもたらされ、今日の多くの問題は解消されていく。その時、中国は相対的に高所得水準国家に到達することを意味し、『中等所得の罠』に象徴される多くの問題を回避しよう」と述べている^{注3)}。

第2に、内需と消費の拡大である。都市化率でいえば、将来的に少なくともまだ20ポイント向上させる伸びしろがあるが、現在の都市常住人口のうち、もし都市戸籍を所持しない16ポイント分が市民となれば、消費は30%前後伸びると見積もられている^{注4)}。

第3に、産業構造の転換である。都市化の推進により、製造業中心から脱却するため産業構造が調整され、サービス産業の振興を喚起し、上記の内需と消費の拡大と併せて成長エンジンの転換、経済発展パターンの転換に帰結する。

また、都市化を推進するうえで

方法論として、都市のスマート化にも言及しておきたい。今後急速かつ大規模に進むであろう都市化では、ICT技術を駆使することにより、計画段階から、水、電力、交通、大気などの環境諸側面、各種公共サービスの提供方法などにつき、大量の情報計測、分析および評価することが可能である。中国政府は、当初からこうしたスマートシティのアプリ

チを採るべく指導力を発揮することが肝要となる^{注5)}。これらは、エネルギー・環境問題の解決、産業構造の高度化にも資することとなる。

中国の「都市化」をめぐる日中協力の可能性

中国における都市化推進のキーパーソンである、国家発展改革委員会都市・小城镇改革发展中心の李鉄

主任は、「中国の都市化は、極めて過渡的な発展状況にあり、日本の50〜70年代と相似している」と評している^{注4)}。実際、上記の「中国都市化ハイレベル国際論壇」に関して日中分科会を設置するというアイデアを日中経済協会に打診したのは李鉄主任をはじめとする同中心サイドであった。このことからもうかがわれるように、中国の都市化関係者の間では、日本

第1表 中国の都市化推進における主要な戦略と任務

<p>①農業人口の市民化促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 現存する2億人以上と毎年新たに増加する1,000万人以上の出稼ぎ農民工の半市民化問題の解決 ● 戸籍制度改革と公共サービスの充実化 ● 条件を整えた農民工の段階的な都市住民転換 ● 都市人口の全てに、義務教育・就業・年金・基本医療・社会保障性住宅を提供
<p>②都市の配置と最適化</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 将来の都市人口の空間的配置の合理化 ● ICTを駆使して大、中、小都市をネットワーク化し、連携機能を相互補完 ● 東部3大都市群の最適化、中西部でのメガポリス育成 ● 中小都市の産業、サービス、居住各機能を強化 ● 条件が整備された東部の鎮、中西部の県等を段階的に中小都市化
<p>③都市の持続可能な発展能力向上</p> <ul style="list-style-type: none"> ● グリーン・低炭素社会の構築 ● 都市経済のインフラ、公共サービス、資源・環境受容能力強化 ● 産業と都市の相互作用促進 ● 都市のイノベーション能力強化 ● インフラと公共施設の整備 ● 都市の統治構造を整備
<p>④都市と農村の一体化促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 都市と農村の格差縮小、共同発展の促進 ● 工業が農業を養い、都市が農村を支援 ● 都市計画・インフラ・公共サービスの一体化 ● 農業の現代化加速
<p>⑤政府・市場の役割分担の調整</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 戸籍制度、土地制度、社会保障、財政・税制・金融、行政区画等の改革 ● 戸籍制度と居住証制度が有効に結合した人口管理制度整備 ● 持続可能な都市財政、投融資メカニズムの確立 ● 都市公共サービスの全人口適用 ● 都市インフラ整備のための資金保障の提供

(出所)「2013中国都市化ハイレベル国際論壇」における徐憲平国家発展改革委員会副主任の基調講演より。

との協力の機運には相当な高まりがある。勿論、中国の人口は日本の当時の1億人弱をはるかに超えており、今後7億人が都市化問題に直面すると見込まれ、また、中国の都市化に伴う特殊事情があるのも上記の通りである。しかし、このような諸点を踏まえつつ、いかにして中国の「都市化」を日中協力につなげていくべきかが、我々日中経済関係に携わる者としての知恵の出どころであろう。

実際、日本も都市化の過程では様々な課題に直面してきた。具体的には、大都市人口の急増、交通渋滞、エネルギー不足、公害問題等である。こうした問題に対応してきた経験で中国の参考になる要素はある。

中国の「都市化」が、世界に対して大きな市場を提供する潜在性がある。中国には現在、1万9683の小都市(小城鎮)があるが、人口1000万以上、4000万人以上100万人以上の都市が、それぞれ5市、13市、125市存在する。今後こうした地域で都市化が進展する過程で、日本との協力による大きな市場形成を期待することもできる。

日本経済界も、中国の「都市化」進展に注目し、その過程の円滑化に向けた側面支援をする中で商機を如

何につかむかを考えている。都市化に関する要素を包括的体系的に理解しつつ、外国企業として関与することが相応しい部分を見極め、積極的に関与することが期待される。農村から都市への人口移動に際しての戸籍問題や社会保障問題そのものは、我が国を含む外国が貢献できる余地は僅少である。一方、経済発展パターンの転換、都市インフラ整備、大都市のスマート化などの分野においては、技術面でも、マネージメントの面でも我が国が60年代から80年代にかけて蓄積してきた都市化の経験、成果を発揮し、中国が直面する諸問題の解決に貢献することは十分に可能であると思われる。

中国は現在、「都市化」を大きな起爆剤にして更なる持続的経済発展を遂げようとしている。5月末〜6月初めには「全国都市化工作会議」が開催され、「都市化総体規画綱要」が発表されるとの報道もあり、今後「都市化」がどのように具現化されていくか、注視していく必要がある。そしてまた、中国の経済発展および「都市化」プロセスで生まれる巨大な需要を取り込み、自らの経済活性化、構造改革、地域振興、ひいては互恵的な日中関係の発展につなげることに望まれる。

(なお、中国の都市化をめぐるより詳しい議論については、注釈12〜15に示す参考文献もあわせて参照されたい。)

注1：国家发展改革委員会が主導する

「全国都市化促進の健康な発展計画要綱 2011-2020年」より。この計画

要綱では「公平平等、集約効率、持続可能」という都市化の3原則が盛り込まれている。なお、一部報道によると、この40兆元

規模の都市化計画に必要な財源を債券市場の改革で調達する方針とされている(12年3月6日 ロイター)。

注2：「中国発展ハイレベル論壇 2013」は、3月23〜25日、北京釣魚台国賓館において、國務院發展研究中心(DRC)の主権により開催。以降、「DRC論壇」と略す。

注3：「2013中国都市化ハイレベル国際論壇」は、3月30〜31日、上海市宝山区美蘭湖国際会議中心において、国家

発改委都市・小城鎮改革發展中心、世界經濟フォーラム、世界銀行の共催により開催。以降、「都市化論壇」と略す。

注4：「都市化論壇」、李鉄国家发展改革委員会都市・小城鎮改革發展中心主任と日本側代表団との会見における李主任

発言。

注5：中央政府は地方政府債務問題への取り組み、違法融資の禁止などを本格的

させているが、これは同時に資金の流れをディスカレッジするシナリオを抱えることを意味する。こうした関連からも、持続可能でフランスのとれた財政・金融政策が求められる。

注6：「DRC論壇」、鄭永年シンガポール国立大学東アジア研究所所長発言。

注7：「DRC論壇」、劉世錦國務院發展研究中心副主任発言。

注8：「DRC論壇」、バージニア・ロメツティIBM CEO 発言。

注9：「DRC論壇」、中西宏明日立製作所社長発言。

注10：2013年5月21日付け「21世紀經濟報道」。

注11：「都市化論壇」、本稿の筆者である田村による発言。

注12：田村曉彦(2012)「中国における二つの構造的転換―労働市場の構造変化と都市化の進行」、『アジアワールド・トレンド』No.2003。

注13：江原規由(2013)「中国の都市化―市民国家への道」、『季刊国際貿易と投資』2013春、No.91。

注14：趙璋琳(2013)「中国新型都市化実現の虚実」、『富士通総研オピニオン』

注15：藤田裕典(2013)「政権交代後の中国における事業機会―都市化を中心として」『Mizuho Short Industry Focus』

第51号。