

中国社会経済システムのバー ジョンアップと日中間「戦略 的互恵関係」の再構築

田村 暁彦

●序

二〇一二年九月以降、日中間関係は特に厳しい状況にあるが、日中両国共に両国関係改善の糸口を探ろうと間合いを計っている。日中間の改善とは、二〇〇六年に日中間で合意した「戦略的互恵関係」の再構築である。「戦略的互恵関係」は、政治的相互信頼の増進、人的・文化的交流の促進および国民の友好感情の増進、互恵協力の強化、アジア太平洋への貢献、グローバルな課題への貢献等豊富な内容を有するが、このなかで最も重要な要素は、経済交流を通じた互恵関係の構築・強化とされる。経済交流を通じて両国間の互恵関係を緊密化し、以て両国政府間の

外交関係の礎とするという発想である。これは、言い方を変えれば、外交という政府機能の一端を民間経済界が担うということである。このような特殊な性格を帯びた日本企業の対中ビジネスには、それに相応しいやり方があるはずである。如何なる民間経済交流でも日中双方にウィンウィンなのだから「戦略的互恵関係」に貢献するはずだ、というナイーブな立場を筆者は採らない。筆者の考えでは、「戦略的互恵関係」の再構築に最も効果的な民間経済交流は、中国の社会経済問題の解決に対する貢献を通じて、中国が進める社会経済システムのバージョンアップ過程に参与する、以て日中双方の広

範な層が相互に対する深い洞察と実感を獲得する、という展開である。特に、第二二次五か年計画（二〇一一年三月）で謳われた「経済発展パターンの転換（转变经济发展方式）」、第一八期中三中全会決定（二〇一三年一月）で謳われた「資源配分において市場原理に決定的役割を与える（使市場在資源配置中起决定性作用）」という方向性は、今後の中国の社会経済システムの変革に大きな指針を与えるものであるが、我が国としては、これらの文書上で示された方向性とそれが現実に置き換えられていく過程を踏まえながら、中国の社会経済問題の解決にコミットしていくことが重要である。

のみではなく中小規模の都市の建設も包含する概念である。）は、日本経済界からみれば、都市化建設の過程で生まれる様々なインフラ需要（エネルギー管理システム（EMS）、新エネルギー交通システム、等々）のなかに商機を見出しうるチャンスである、とされてきた。しかしながら、中国では、第一二次五か年計画（二〇〇六～一〇年）策定以降、「エコシティ」「スマートシティ」といったプロジェクトが全国各地で進められてきており、四〇〇件から五〇〇件のプロジェクトがあるとされるものの、一部の例外を除いて成功しているとは言い難い。胡錦濤政権下で、第一二次五か年計画（二〇一～一五年）が策定され、「経済発展パターン」の転換が叫ばれて以降、徐々に中国経済は「量より質」の時代に入りつつあったが、地方政府幹部の人事考課においてそのような方向転換が徹底していなかったこともあり、都市化プロジェクトにおいては必ずしも「量より質」の方針が貫かれず、十分な見通しもないまま各地方で同種のプロジェクトが立ち上げられ、単なる不動産開発としか呼べない都市化プロジェクトが乱立する事

●都市化（城鎮化）

中国では、二〇一二年に都市化率が五〇％を超え（二〇一三年末時点で五三・七三％）、二〇二〇年には都市化率が六〇％前後に達すると予測されている。中国の都市化（中国では都市化は「城鎮化」と呼ばれる。これは大都市の建設

態となった。中国国内関係者や日本企業を含む外資企業はいずれも、都市建設のごく一部分を受注することはあっても、中国の都市化という大きな潮流の本質を理解する手掛かりを与えられず、各地で展開される「エコシティ」プロジェクトに翻弄されたというのが実態といえよう。

一方で、中国中央政府の都市化関係者は、中国の都市化の本質は、「スマートシティ」建設と「ハイテク産業の誘致」などにはなく、むしろ「農民工の市民化」と「サービス産業の発展」にあるというところを理解している。「農民工の市民化」については、都市化率が五〇%を超えたといっても、戸籍に基づく「都市戸籍率人口」は三五・七%に過ぎず、農民工は都市における「二級市民」の座に甘んじており、都市住民としての十分な就業・消費生活を送ることが出来ない。これを解決するには「農民工の市民化」、即ち農民工への都市戸籍付与が必要であるが、これは即ち「当該農民工の公共サービス費用を誰が負担するか」という問題と同義である。中国政府は、農民工の市民化を通じて都市化・城鎮化を推進し、以て中国経

済の発展パターンの転換、即ち投資主導型から消費主導型に転換していくことを企図している。

中国共産党指導部が二〇一二年一月に交替して以降、新たに発足した習近平政権下では、中国の都市化という課題に対して、より本質に迫りつつ取り組んでいるように見受けられる。「都市化」は、単なる「エコシティ」建設ではなく、都市と農村、ハードとソフト、産業と社会福祉、を統合的に捉えて一体的に発展させていくという方向性を明確に打ち出している。例えば、昨年一月二二〜二三日に、中央経済工作会議に重なる形で初めて開催された「中央都市化工作会議」において、この方向性が明確に打ち出された。この方向性の背後にあるのは、従来型の都市化は限界にきており、農業現代化と関連させた中小都市の開発を通じた「新型都市化」を進めるのが、中国の実情に最も合致する、という認識である。そしてそのために、都市で就業し生活する農民工の「市民化」を進める、即ち、中小規模都市を中心に農民工に都市戸籍を与え、都市住民と同様の社会保障を享受させ、都市においてサービス業を中心とする就業機

会と消費機会を与える、という考え方である。都市側では、例えば北京や上海等の大規模都市は既にキャパシティを超えており、交通渋滞や環境汚染等が甚だしい。も一方の農村側でも、農地を手放し農業を離れた後の生活が必ずしも明るくないという認識が農民の間を広がり、都市化過程への農民の協力が従来ほど積極的ではなくなっている、という事情がある。土地に対する農民の権利は弱く、僅かな補償金で地方政府が土地収用を進めることで得られる土地取引収入が、地方政府による開発の動力であった。今後中国経済が粗放型経済発展から脱却する決意を固めている以上、地方政府の開発は、最早このような動力に依存することが出来ない。

なお、人事考課の面では既に手が打たれている。中国共産党中央組織部は二〇一三年一月九日、地方政府の幹部人事に影響を与える考課基準に関する通知を公表し、経済成長率至上主義からの脱却、環境保護や過剰生産能力解消等の重点化を明示した。

最大の難題は財源問題である。農民工の市民化に対しては、既存の都市住民は自らが享受出来

る公共サービスが相対的に減価する可能性を懸念しこれに反対する他、公共サービス提供主体である地方政府も財源不足を理由に消極的な対応に終始する可能性が高い。都市化を進めていくに当たっての資金源が中国政府に十分にあるのかという点について不安が払拭出来ない。中国にはマネーがない訳ではない。むしろ約四兆ドルという豊富な外貨準備を背景にした大量のベースマネーが国内に滞留している。しかし、そのマネーが、短期的にはリターンを生まない社会保障や公共サービスの資金としては活用され難い構造になっているのが問題である。マネーは土地等固定資産を担保にして銀行が地方政府に提供し、地方政府はこれを工業用地やインフラ整備や不動産開発に充当するという展開が主であり、(提供されたマネーに対するリターンも生まず、地方官僚の実入りにも繋がりにくい)社会保障や公共サービスには充当され難い。

なお、三中全会決定では、地方政府による農地の強制収用を縮小しかつ補償額を合理化すること、都市インフラ整備の資金調達手段として地方政府に地方債発行を認

めること、地方政府の税収基盤の強化のために地方税体系を整備すること、国有企業の国庫納付を拡大し社会保障の財源とすること、といった内容が盛り込まれており、地方財政の健全化と社会保障・公共サービスの資金充実化が企図されている。

「新型都市化」に話を戻すと、日中間での都市化を巡る協力過程で明らかになってきたことは、「新型都市化」という方向性、即ち、中国の都市化とは、省エネ環境、農業現代化、社会保障整備、高齢化対応、新型産業振興、サービス産業、消費主導への発展パターン転換といった様々な要素を統合的に解決し、新たな「複雑系」を構築していくことなのだ、という方向性が鮮明になってくるにつれて、生活習慣や風土を含む総合的な国情の類似性が、中国が都市化プロセスを行う際のパートナー選びにとって益々重要になっていること、そして、その理由で、中国政府は、都市化プロセスでは日本との協力関係を重視しているという事実である。国家発展改革委員会都市化中心の李鉄主任は、本年四月に上海で開催された二〇一四中国都市化ハイレベル国際フォー

ラムの席上で、「我们也知道日本作为东亚的国家在城镇化方面国情和中国有很多类似的地方、人多地少、高速的人口增加、可以为中国提供很多先进的经验、很多教训可以被他国吸取」（日本は東アジアの国として都市化における国情は中国と類似する側面が多く存在すると理解している。人口は多く土地は少ないこと、人口増加のスピードの速さ等。日本は、中国に對して多くの先進的な経験を提供すると共に、多くの教訓を中国が吸収することが出来る）と述べ、日中の国情の類似性を重視している。また、大都市問題（交通渋滞、住宅供給、流動人口の就業・住居問題、都市と農村の関係、インフラ）および中小都市におけるバランスの取れた発展過程や都市化の速度、産業発展との連関性における特色等に着眼しているとも述べている。従って、これまでの中国都市化関連プロジェクトでは、日本経済界はこれまではシンガポールやスウェーデン等の後塵を拝してきたが、今後の「新型都市化」関連のビジネスにおいては、日本は有利な位置に付けている。

●高齢化

高齢化は日本にとっても最も重大な構造的課題であるが、中国の高齢化は独特の事情によりその進行が非常に速い。中国全国老齡工作委員会副主任を務める李立国民政部部長は、二〇一三年一月二日に開催された「二〇一三中国老齡事業發展高層論壇」において、「中国は、高齡者人口（六〇歳以上）が世界で最も多い国家であり、高齡者人口は今年二億人を突破し、二〇二五年に三億人、二〇三四年には四億人をそれぞれ上回る見通しだ。この状況は、中国の高齡化対策事業に厳しい課題を突きつけている。」と述べた。（なお、同委員会弁公室の閻青春副主任は、二〇一四年五月四日に開催された「第三回中国養老サービス發展論壇」において、「（全国高齡者人口は）二〇二三年に三億人に達し、二〇三三年に四億人に達する」と述べており、予測がより厳しい内容に修正されている）ちなみに、昨年末時点で高齡者人口が二億人を突破した（二・〇二）ことにより、高齡者人口比率は一四・九%となった。（ちなみに、北京市では高齡者人口は既に総人口の二一%に達している。一般的に都

市部の方が高齡者比率は高い）

高齢化は、先進国にとっても共通の課題だが、中国の高齡化には、先進国にはない二つの独特の問題が存在する。ひとつは、いわゆる「未富先老（豊かになる前に老いる）」の問題である。中国國務院發展研究中心の李偉主任は、前記高層論壇において「先進国が高齡化社会に突入した時点での国民一人あたりGNPは、大体五〇〇〇ドルから一万ドルもしくはそれ以上であった。一方、中国が高齡化社会に入った二〇〇一年、GNPは漸く一〇〇〇ドル（約九万八〇〇〇円）を超えたばかりで、二〇一二年に漸く六〇〇〇ドル（約四八万八〇〇〇円）を上回ったに過ぎない。高齡化に對應するための経済的基盤があまりにも脆弱だ」と語った。

もうひとつは、いわゆる「空巢化」の問題である。中国では、高齡者の一人暮らしまたは夫婦だけの世帯が急激に増加しているが、このような家庭は「空巢家庭」と呼ばれる。一人っ子政策の結果、人口ピラミッドに大きく歪みが生じたことが原因であるが、このため、家に残って高齡者の面倒をみる若者が激減している（このよう

な現状は「四二一」と呼ばれることがある。現在の中国の一般的な家庭構成で、二人の夫婦が四人の親（老人）と一人の子供を養う状況であることを指す。「空巢率」をみると、二〇〇〇年には三九%であったのが、二〇一二年では五一%まで増加している（なお、この数字は全国平均値であり、一般的にあって、都市部が高く農村部は低い）。

「空巢化」に関連して、中国政府は二〇〇八年一月に「关于全面推进居家养老服务工作的意见」（在宅養老サービスを全面的に推進する件に関する意見）を發出して以降、介護サービスの充実化に積極的に取り組んできた。現在、中国政府は、養老サービス体系の構築にあたって「九〇七三」という目標を掲げている。これは、「九〇%の高齢者を自宅で介護し、七%の高齢者を社區のサービスによって介護し、三%の高齢者を施設で介護する」という方針を指すが、これは、家庭での介護という中国の伝統的方式を基本としつつも、「空巢化」という現実も直視して高齢者介護のニーズに現実的に対応していくという方向性を志向するものである。

そのために老人ホームや介護サービスの急ピッチの整備や育成は、民政部等関係政府部門には喫緊の課題と認識されている。しかしながら、資金も土地も人材も不足している（融資難、用地難、护理人员招聘難）ことが介護産業の発展の障害となっている。特に資金不足問題は、前述の都市化における財源問題と同根である。中国政府はこの領域に市場原理を導入し、外資を含む民間資本の参入を期待しているが、一部の高額所得者相手のものを除けば、介護ビジネスは年金や介護保険といった社会保障制度によって支えられる面が強いいため、社会保障制度の整備なしではいくら介護サービスを振興しても、掛け声倒れに終わる可能性が高い。実際、中国国内の不動産デベロッパーが補助金目当てに老人ホーム事業参入するという動きもあるようだが、これらの事業の対象者は富裕層でかつ自立者（「介護不要者」）であり、中国政府の思惑と現場の実態が大きく乖離しているのが現状である。

業も出てきてはいる。日系企業も例外ではない。しかし、実際の現場では、中国の習慣により、高齢者の世話を他人に任せることに抵抗がある向きも少なくなく、サービス提供の現場ではサービス提供者側とクライアント側の間のトラブルも多い模様である。また、そのために、介護サービス提供者の採用や育成・クオリティコントロールは最も重要な課題であり、外資企業が直面する大きな問題となっている。更に、何よりも介護保険整備が未整備であるため、高額（例えば月額七〇〇〇〜一万三〇〇〇元）かつ専門家対応が求められる領域（例えば認知症）に関するサービスを提供する等ニッチ領域でのビジネス以外は、少なくとも日系企業は競争力を発揮しえない、従って参入の動因が生じない、というのが現状といえよう。

ともかく、中国政府は真剣に介護関連産業の振興という目標に向かって努力を続けており、保険制度整備、養老施設、高齢者対応商品、人材育成、等の分野について日本に対して協力を求めてきている。日本は、世界でも数少ない介護保険制度を整備している国であることに加え、欧米と比べてアジアの国として「家庭介護」を基本とする伝統を有していることから、中国としては特に日本の経験を参考にする意欲が極めて強いように見受けられる。高齢化問題は、都市化と同様、あるいはそれ以上に、ヒューマンファクターが濃厚な課題であることから、文化的に類似性のある国を参考にしたいという意向が強いということである。

●終わりに

我が国として能動的戦略的に日中間において「互惠関係」を構築するには、中国政府部門が日本に何を期待しているかを理解する必要がある。伝統的には「雇用」や「技術・ノウハウ」というところであるが、昨今注目に値するのは、中国政府側が日本に対して最近最も関心を寄せているのは、実は「政策」であるという事実である。特に、都市化や高齢化といった問題において、中国側が日本に対して大きな期待を寄せる対象は、実は、日本が同種の問題を解決してきた「政策」のアーキテクチャーでありオペレーションなのである。目下の最重要課題である「中所得国の罣」への陥入回避のために、今

中国政府が最も必要としているのは、中国経済が長期に亘って持続的に発展するための「社会経済システムのバージョンアップ」なのだ。

三中全会決定は、「資源配分において市場原理に決定的役割を与える」というのが最も重要な内容だが、これは、中国政府が中国の社会経済システムを欧米型に改造するということを意味するものではない。筆者の中国人の友人で共産党中央の要職を務める者は、「日本は、東洋の国として西洋を模倣して真つ先に先進国化した。しかし、日本が現在先進国として直面する問題は、更なる西洋化では解決出来ない。今こそ日中間で協力してこれを超克する時だ」という。また、地方政府の幹部の友人と話す時、「三中全会決定の記載内容はあるが、中国の実際の国情、特に地方の実情に合った改革しか現実には実行出来ない」と述べる。中国は社会経済システムのバージョンアップにあたっては、日本の経験も踏まえつつ、洋の東西の「美味しいところ取り」をして、中国独特の国情に合った独自のモデルを構築すべく模索をしている。この過程は、今後長期間に亘る試

行錯誤の過程であることが予想される。そして、中国に関わる全てのプレイヤーは、この過程（これは極めて内向きの過程であろう）に振り回され続けることになる。

さて、当然のことながら、「政策」自体のアーキテクトおよびオペレーターの主軸は、経済界ではなく政府である。しかし、中国が日本から学び取りたいのは、「日本の官民が社会経済システムを構築し運営して各問題に対処してきた」というオーガニクな過程である。従って、日本経済界として、中国政府との関係において「政策」を中核に据えた「互恵関係」を構築するためには、日本側の官民間の一層緊密な連携が必要である。例えば、中国の都市化が、省エネ環境、農業現代化、社会保障整備、高齢化対応、新型産業振興、サービス産業、消費主導への発展パターン転換といった様々な要素を統合的に解決していくという局面になるにつれて、日本に期待しているのは「政策」を巡る経験であることが如実になりつつある。高齢化についても、中国政府は、高齢化社会の到来を視野に入れて、介護保険制度の整備から介護サービス産業の振興まで、民政

部等の関連政府部門や民間企業等、官民を挙げて、日本の高齢化対応システムに大いに関心を寄せているという現実がある。これらの動きに対して、日本政府・民間双方の関係者には、日本国内での官民連携を強固なものにし、以て「政策」交流をホリスティックな日中間の戦略的互恵関係の強化に繋げていこうという意識が、まだ不十分であるように見受けられる。中国が独自に創造しようとしている社会経済システムは、日本のそれとも甚だ異なったものとなる可能性が高いが、ともかくまずは、日本国内の官民が、我が国自身の社会経済システムのあり方について意識を向上させそれをバージョンアップしていく姿勢を持つべきである。そして、日本国内の官民間で一層の「戦略的協力関係」が構築されていくことを期待したい。そのうえで、日本側官民を挙げて、中国の社会経済システムのバージョンアップ過程に関与するなかで、中国の現状と限界に対する深い洞察と実感を獲得し、日中間の「戦略的互恵関係」を再構築していくという展開が望まれる。

（たむら あきひこ／経済産業研究所 前アジア経済研究所 北京海外調査員）