

CLAIR REPORT No. 424

中国が取り組む人間中心の「新型都市化」政策 -都市と農村の二元構造の打破は経済成長につながるか-

Clair Report No.424 (July 9, 2015)

(一財)自治体国際化協会 北京事務所



一般財団法人

自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、御叱責を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル

(一財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

はじめに

今や世界でアメリカに次ぐ第2位の経済大国までに成長した中国経済は驚くべきスピードで拡大してきた。しかし、2013年の国内総生産（GDP）は、物価変動の影響を除いた実質ベースで前年比7.7%増と、12年の同じ伸び率にとどまり、2年続けて8%を割り込むとともに、伸びが1桁にとどまったのは3年連続となった。

経済成長率を維持することは、中央政府の大きな命題の1つだが、これまでの中国の高度経済成長を支えてきたけん引役は輸出と投資であった。従来は中国の安価な労働力に支えられた「世界の工場」としての輸出だったが、最近の賃金の上昇による製造コストの高騰、欧米経済の低迷、為替相場の元高傾向により、今後輸出に頼る経済成長には限界が出てきている。

また、これまでの中国の主要な投資先は、①国有企業を中心とした鉄鋼、造船、石油化学など重化学工業主体の設備投資、②高速鉄道や高速道路などの建設に代表される公共投資、③不動産の3大分野であるが、いずれも過剰投資が積み上がっていることが大きな問題となっている。今後の投資はコントロールした範囲で行われると考えられ、経済成長への貢献に過度の期待はできない。

一方で中国におけるGDPに占める個人消費の割合は35%程度と言われており、米国7割、日本6割に遠く及ばない。ブラジルで約6割、インドでも5割あることを考えれば、中国の個人消費だけが際立って少なく、消費を伸ばす余地は非常に大きいと考えられる。

成長減速が鮮明になった現在、習近平-李克強の新体制が取り組むべき課題は多岐にわたるが、中国経済の命運を左右する重要政策の一つとして「城鎮化」と称される都市化政策をあげることができる。2012年末に習近平総書記の下で初となる中央経済工作会议（指導部が翌年の主要経済政策を決定する会議）において、2013年の主要政策の一つとしてはじめて「城鎮化」が取り上げられた。

都市化施策によってどのような変化がもたらされるのか、中国政府が描くシナリオは次のようなものである。

「城鎮化」は、東部（沿岸部）の大都市を技術革新により中国経済をけん引する洗練された都市空間に変える一方、農村からの出稼ぎ労働者である「農民工」に都市戸籍を与える、つまり、彼らに都市戸籍保有者と同じ公的サービスや公的社会保険を提供することで、中西部（山西、吉林、黒龍江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、内モンゴル、広西、重慶、四川、貴州、雲南、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆ウイグルの省・市・自治区を含む地域）の中小都市を生活の質が均質化された都市空間につくりあげるという二つの目標のもとに設計されている。

「城鎮化」による新たなサービス産業の成長などを通じ、農民の就業機会を増やすとともに所得向上が期待でき、中間所得層が厚みを増す。彼らの向上した所得による消費が今後の中長期的な成長の原動力となり、投資主導型経済から消費主導型経済への転換と二元的な社会構造（都市と農村）の是正を通じた社会の安定化が進み、最終的に、経済成長が持続するという好循環が生まれる、というシナリオである。

本レポートでは、中国が目指す「新型都市化」について、これまでの中国における都市化の歩み、その過程で生じた様々な社会的問題、各都市の事例などを交えて紹介する。そして、この「都市化（城鎮化）」が中国内外にどのような変化・影響をもたらすのか、また、日本にとっては新たな分野での日中交流、対中ビジネスの可能性があることについて考察する。

北京事務所長

〈目 次〉

はじめに

概要

第1章 中国における都市化の現状とこれまでの都市化の歩み	1
第1節 「都市」および「都市化」とは何か	1
1 一般的な都市の定義	1
2 中国における都市および都市化	2
3 「従来型都市化（城市化）」と「新型都市化（城鎮化）」	3
第2節 中国におけるこれまでの都市化の過程	5
1 建国当初の初期発展段階(1949～1957年)	5
2 反都市化段階(1958～1965年)	5
3 停滞鈍化段階(1966～1978年)	6
4 改革開放後	6
第3節 中国における都市化の現状と地方行政体制	7
1 中国における都市化の現状	7
2 中国の地方行政体制	8
3 行政区画の歴史的背景及びその役割	9
第2章 都市と農村の二元的社会構造がもたらす諸問題	10
第1節 戸籍制度	10
1 中国における戸籍制度	10
2 戸籍制度の歴史的経緯	11
3 戸籍制度の弊害	12
4 戸籍制度による社会制度の格差	14
(1) 教育	14
(2) 住宅	15
(3) 年金制度	15
第2節 土地所有制度	16
1 都市と農村で異なる土地の権利	16
2 農民にとっての農地	17
3 農地の都市建設用地への転用	18
第3節 都市化によって生まれた社会問題	18
1 「鬼城」の出現	18
2 千城一面	19
3 三留守	19
4 地方政府の意識の問題	20
5 都市病	24
(1) 交通渋滞	24
(2) 大気汚染	24

(3) 「城中村」の拡大	24
第3章 中国が目指す「新型都市化」と改革	26
第1節 新型都市化計画の概要	28
1 何が「新型」なのか	28
2 計画の数値目標	30
3 世界銀行と中国国務院発展研究センターによる都市化発展シナリオ	31
第2節 都市化の鍵を握る制度改革	33
1 土地制度改革	33
2 戸籍制度改革	34
(1) 戸籍制度改革の主な内容	34
(2) 都市人口規模別の戸籍移転政策	35
第3節 新型都市化により期待される効果	37
1 人の都市化による消費拡大	37
2 人の都市化による投資拡大	38
第4節 都市化にかかるコストと地方財政	42
1 都市化を推進するために必要なコスト試算	42
2 必要となる多様な資金調達システムの構築	43
(1) 資金調達制度の現状と地方政府の財源不足	43
(2) 目指すべき方向性	44
(3) 政府の動き —地方債の発行を承認—	45
第4章 新型都市化のモデルケース —成都市における都市農村総合計画—	47
第1節 都市農村総合計画作成の背景	47
第2節 成都市における都市農村総合計画実施状況	49
—農民の財産権を保証し格差是正—	
1 四川省成都市の概要	49
2 都市農村総合計画の試験区域の指定	50
3 新型農村コミュニティの建設	50
4 農村財産権制度改革	51
5 成都市内モデル農村の事例	52
6 成都市の事例は全国に展開可能か	56
第5章 中国の都市化は何をもたらすのか	58
第1節 紆余曲折が予想される今後の動向	58
1 新型都市化の今後の展望	58
2 新型都市化推進の課題	58
第2節 日中交流の新たな分野と日本の商機となる可能性	61
1 都市化を通じた日中協力の可能性	61
2 日本企業にとっての商機	62
3 都市化と環境問題の解決に挑む日中協力メカニズム	63
(1) 日中の産学官連携の事例	63
(2) さらなる日中協力の分野拡大の可能性も	64
参考資料一覧	66

概要

1 中国における都市化の現状とこれまでの都市化の歩み

中国の都市化の急速な発展は、1978年の改革開放後に始まり、新中国設立当初、都市化率はわずか7.3%であったが、60年以上の発展を経て、2011年には初めて50%を超え、2013年には53.73%に達した。

新中国設立当初は、人口の90%が伝統的な農村地域に住み、労働力の85%が農業生産に従事していたため、憲法は省、県、郷鎮という3つのレベルの地方行政体制を確立し、人や土地に対する管理を行った。

その後、旧ソ連の援助による建設プロジェクト、大躍進政策、文化大革命、改革開放政策などを経て、農村から都市への移動は増加し続け、2013年の都市部人口数は史上最大の7.31億人に上っている。

2 中国都市化の課題 —都市と農村の二元的社会構造—

中国のこれまでの都市化の過程においては、大きな成果を得たと同時に、歴史や体制などの様々な要素により、いくつかの問題と矛盾が存在する。都市と農村の経済格差、所得格差をはじめとする中国が直面する社会問題には、都市と農村の二元的社会構造という背景がある。この二元的社会構造は、中国特有の戸籍制度と土地所有制度によって形成されたものである。

二元的社会構造を放置したまま推進してきた都市化によって、いくつかの具体的な弊害が既に出始めている。

3 中国が目指す「新型都市化」

従来の都市化モデルによって累積されてきた問題と矛盾を解決すべく、中国政府は2014年3月16日、今後しばらくの全国の都市化の健全な発展を指導するためのマクロ的、戦略的、基礎的な計画を示したガイドラインである「国家新型都市化計画（2014～2020）」を発表した。新型都市化は、今後の中国の命運を左右する重要政策として位置づけられている。「都市と農村の二元的構造」、「三農問題」をはじめ、複雑に絡み合う諸課題の解決を図るための重要な手段であり、地域の協調的発展の力強い支えとなり、内需拡大と産業アップグレードの重要な突破口となるものと期待されている。

4 新型都市化のモデルケース —成都市における都市農村総合計画—

中国全体が国家新型都市化計画の下に取り組みが始まった中、先進的な取り組みをしている地域もある。

四川省成都市では、長年の二元体制の矛盾と三農問題を打破し、都市と農村の全面的な現代化を推進しようと、農村財産権制度改革に取り組んでいる。

成都市の一部で試行されている制度は、農村で農民の土地の財産権を確定し、それを農村財産権取引市場で売買するというものであり、農民の意思決定が尊重されている。財産権を取引市場で販売し、現金に換えて街の中心部に新しくできたマンションに移転することも可能であるし、農村に残る場合は逆に他の農民が売る財産権を購入して、農業の大規模化を行うことも可能である。

5 中国の都市化は何をもたらすのか

中国の各地域で進展していく都市化には、世界に対して大きな市場を提供する潜在性がある。今後も毎年1%前後の都市化率の上昇が実現するとすれば、2,000万人前後の農民

人口が市民となり、内需や消費拡大が期待でき、国内外の企業にとっても様々なビジネスチャンスが発生する。また、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。日本も都市化の過程で大都市人口の急増、交通渋滞、エネルギー不足、公害問題等の様々な課題に直面してきた。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り、都市化は日中交流の新たな分野としても大きな可能性が秘められている。

第1章 中国における都市化の現状とこれまでの都市化の歩み

第1節 「都市」および「都市化」とは何か

1 一般的な都市の定義

都市とはどのような空間を意味するのであろうか。都市とは一般的に第二次および第三次産業の生産人口が「密集」した地理的空間であり¹、そうした空間ができるまでの産業および人口の集積過程を都市化と定義できる。一見わかりやすそうな定義であるが、これが国際的にそのまま受け入れ可能かという点、それは難しいようである。この問題は中国の都市あるいは都市化を考えるうえでも重要な意味を持つので、最初に整理しておく。

例えば、「密集」をどの水準に置くのか。当然それは国の規模、発展段階、自然条件などによって異なってくる。世界各国の都市人口および都市化率について定期的に推計を行っている国連は、①50～100万人、②100～500万人、③500～1,000万人、④1,000万人以上という4段階で都市の規模別人口を算出しているが、1,000万人以上の都市を有する国は当然もともと人口規模の大きい国に限られる。

また、産業集積との関係も重要である。先進国の場合、産業集積と人口集積との間に正の相関がみられる。しかし、開発途上国では両者の間に往々にして齟齬が発生する。都市の需要能力を上回る労働力の流入に伴い形成されるスラム街はその象徴である。先進国の都市人口に占めるスラム人口の割合は6.0%にすぎないが、開発途上国では43.0%、とりわけ、サブサハラ・アフリカでは71.9%に達する。

さらに、都市の境界をどのように引くかという問題も重要である。国連によれば、世界の都市・都市圏の人口上位30を見ると、東京が1位で、以下、デリー、メキシコシティと続く。しかし、ここで示される東京の人口は、関東大都市圏（東京都区部、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、相模原市）の人口である。総務省統計局によれば、「大都市圏及び都市圏は広域的な都市地域を規定するため行政区域を超えて設定された統計上の地域区分であり、『中心市』（人口5万人以上）およびこれに社会・経済的に結合している『周辺市町村』によって構成される」としている。

しかし、こうした地域の捉え方は必ずしも世界共通のものではない。このため国際的に容認される都市の基準を設定することは容易ではない。国連が231カ国を対象に調査したところでは、行政区域ないし人口規模・密度が都市を定義する際の主な判断材料とされている。それでも、国連は各国の置かれた多様な状況を踏まえると、都市の条件を定義することは不可能であり、望ましくないとし、都市の定義はあくまで各国のそれに従うとしている。

2 中国における都市および都市化

中国において都市を定義する根拠法は、「中華人民共和国城市規画法（1989年改正、以

¹ 錦見浩司・浜口伸明（1997）「都市化と集積」、朽木昭文他編『テキストブック開発経済学』（第5章）有斐閣。

下、都市計画法)」である。同法によると、都市とは国の行政決定によって設立された「直轄市」「市（地級市、県級市）」および「鎮」であると明文化されている。

中国の行政区域は第3節で述べるとおり、省級—地級—県級—郷級の4層構造で構成されており、直轄市は省・自治区と同等の省級行政区に属する。現在、北京、上海、天津、重慶の4市がある。

地級市には2種類あり、その一つが副省級市で、もう一つが一般の地級市である。前者は地級市の中でも特に重要な都市で、幅広い自主権が認められている。現在、副省級市として省・自治区の省都や広東省深セン市など15市が指定されている。省・自治区の数より副省級市の数が少ないのは、河北省の石家庄市のように省都であっても副省級市に指定されていない市が少なくないためである。

「中国統計摘要」2014年版によると、地級市は全国で286ある。地級市となるための要件は具体化されており、①都市部の非農業分野の就業人口が25万人以上、②非農業分野の就業者のうち都市戸籍を持つ人口が20万人以上、③工農業総生産が30億元以上、④工農業総生産に占める工業総生産の割合が80%以上、⑤域内総生産が25億元以上、⑥域内総生産に占める第3次産業の割合が35%以上でかつ第1次産業の生産を上回る、⑦予算内財政収入が2億元以上、となっている。

県級市は368あり、県級市となるための要件も同様に数値化されている。人口密度の高低と県政府のある鎮であるか否かに応じて、①非農業分野の就業人口（万人）、②①のうち都市戸籍を持つ人口（万人）、③上下水普及率（%）、道路の舗装率（%）などの基準がそれぞれ具体化されている。

鎮はもともと農村地域における人口・経済集積地である。末端の行政単位であり、日本における町村に相当する。

都市計画法では都市の規模に関する規定が3つある。

- ①非農業人口50万人以上の都市は「大都市」
- ②同20万人以上50万人未満の都市は「中都市」
- ③同20万人未満の都市は「小都市」

つまり、非農業人口で都市の規模を規定している。

次に中国の都市化の概念を見る。

中国には都市化に対する法律上の定義はなく、あくまでも統計上の規定である。中国統計年鑑では都市化率が示されており、全人口に占める「都市人口の割合」を示す。

注意しなければならないのは、ここでの都市人口とは、都市計画法が都市の規模を規定する際に用いる非農業人口ではなく、都市に6ヵ月以上住み続けている「都市常住人口」を指す点である。

それでは非農業人口と都市常住人口とは何が違うのか。都市常住人口は、

- ①常住している都市の戸籍を持つ非農業人口
- ②常住している都市以外の戸籍を持つ非農業人口
- ③都市の戸籍を持たずに都市に移住している農業人口

の3つに大別できる。

都市の規模を非農業人口で規定するのに対し、農業人口を含む都市常住人口で都市化を規定していることは、中国の都市化の特徴である。

図表1 中国における都市と都市化の定義・規定

	「都市」の定義・規定	「都市化」の定義・規定
根拠法	中華人民共和国城市規劃法(1989年改正)	特になし
呼称	「直轄市」「市」「鎮」	「城鎮化」
定義	国の行政規定によって設立された「直轄市」「市」「鎮」	(統計上) 総人口に占める「城鎮人口」の割合 (総人口に占める都市人口の割合)
都市の規模に関する規定	大都市：非農業人口 50 万人以上 中都市：非農業人口 20 万人以上 50 万人未満 小都市：非農業人口 20 万人未満	(統計上) 都市に半年以上定住している「都市常住人口」(都市の戸籍を有する非農業人口に加え、半年以上定住の戸籍を持たない農業人口も含む)
要点	「非農業人口」 (=純粋都市人口)で規模を規定	「都市常住人口」 (=純粋都市人口+一部定住農業人口)で都市を規定

出典：中華人民共和国城市規劃法（1989年改正）、中国統計年鑑

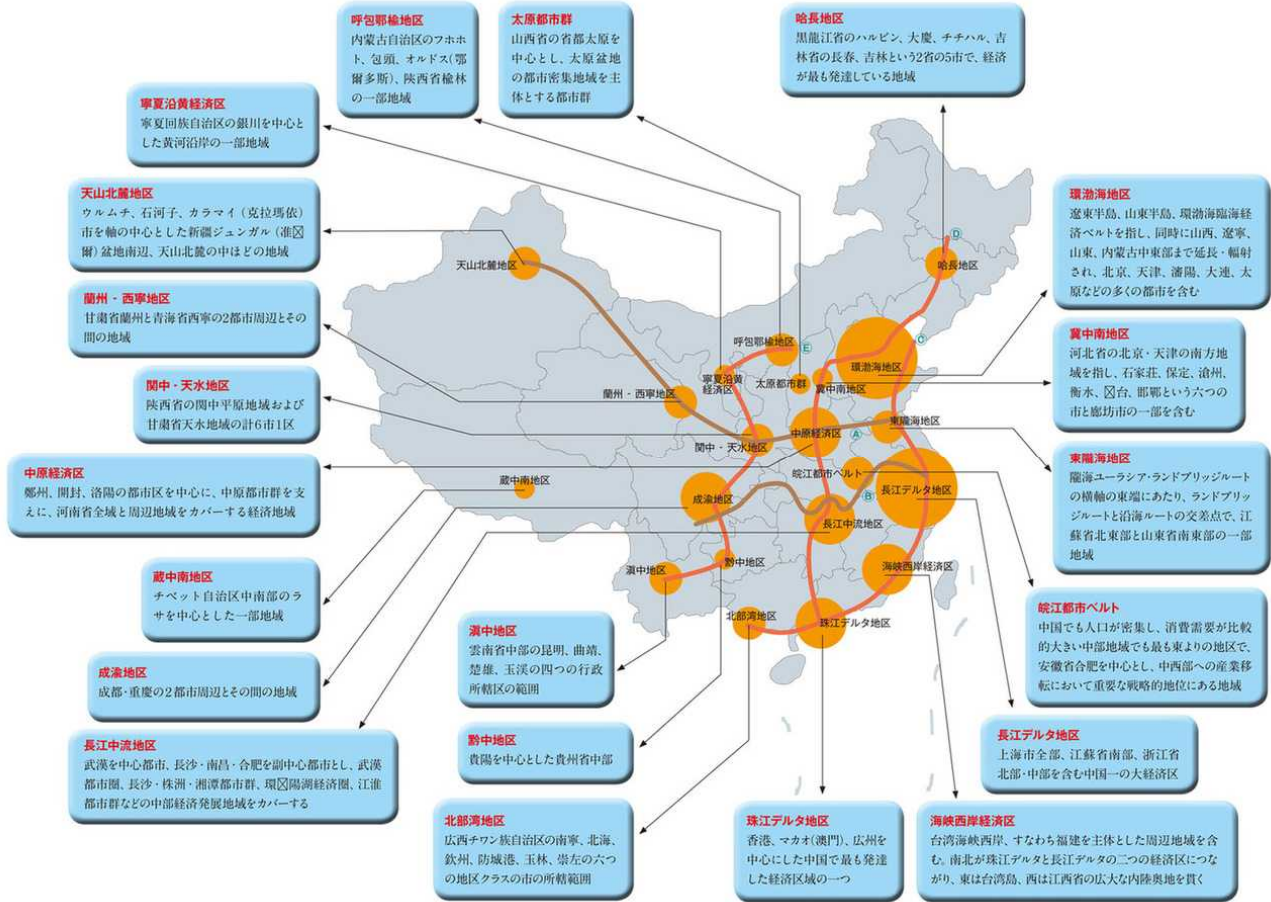
3 「従来型都市化（城市化）」と「新型都市化（城鎮化）」

都市化は中国語で「城市化」または「城鎮化」と表記されるが、第12次5ヵ年計画において「城市化」と「城鎮化」は区別して記載されている。

「城市化」は発展段階に差のある広大な国土にどのように都市を配置するかという国土開発戦略としての意味を持つ。第12次5ヵ年計画では「2横3縦」²が示された。(図表2)各地域が持つ優位性を最大限に発揮させるとともに相互の補完性を高めることで国土の効率的利用をはかり、均衡のとれた発展を図ろうとするのが「城市化」の狙いである。

² ユーラシア大陸横断鉄道ルートと長江沿ルートという2本の横軸、および、沿海、ハルビン-北京-広州、フホト-昆明という3本の縦軸に沿って、都市空間を東から西へ、南から北へ広げる都市計画。

図表2 「2横3縦」の都市化戦略の構造



出典：人民中国編集委員会「人民中国 2014年7月号」

一方、「城鎮化」は「三農問題」³や農民工（農村から都市へ移動する農村労働者）の福利厚生水準をどのように高めるかを意識することによって生まれた望ましい都市のあり方を示す中国独自の造語である。その核心は、中西部の県級市と鎮から構成される中小都市において農民工に都市戸籍を与え、都市戸籍保有者と同等の教育や社会保障などの基本的な公的サービスを提供することで生活の質が均質化された空間を増やし、都市と農村という二元的な社会構造の解消を図ることにある。

「城鎮化」の主な対象は中西部の中小都市である。2013年末に開催された全国都市化工作会議では、中国ではすでに北京－天津－河北、長江デルタ、珠江デルタという3大都市群が形成されており、中西部及び東北部で複数の都市群を形成し、各地域の成長の中心として育てることが重要とされた。

現在の習近平 - 李克強体制が進める「城鎮化」は、「新型都市化」と表現される。「従来型都市化（城市化）」は大都市の開発が対象で、開発の受益者に農民や農民工が含まれて

³ 中国政府が解決すべき課題としている、「農業」の低生産性、「農村」の荒廃、「農民」の貧困を示す。

いなかったため、二元的な社会構造の解消は一向に進まなかったことに加え、投資効率の低下や財政・金融の健全性の低下という問題も顕在化するようになった。「新型都市化」の特徴は、全ての国民が豊かさを実感できる「共同富裕」社会を実現することにある。「城镇化」は二元的な社会構造の解消だけでなく、中国経済をけん引するための原動力として、「世界の工場型」の発展から、個人消費など「内需拡大型」の発展へとといった「経済発展方式の転換」をはじめ、その他の重要課題の解決を促す起爆剤になると期待されている。

第2節 中国におけるこれまでの都市化の過程

1949年の建国以来の中国都市化の進行の特徴は、大きく4つの段階に分けられる。それぞれの時期について、中国の地域発展戦略の変遷、歴史的背景などとともに振り返ってみる。

1 建国当初の初期発展段階（1949～1957年）

新中国建国前の19世紀末には、主要な工業はほとんどが東南沿海地域に集まっており、当時、上海、広州（広東）、武漢（湖北）の3市の工場数が全国工場総数の64%を占めていた。第二次世界大戦前には東北に重工業が、青島（山東）、天津で工業が起るようになった。1949年に新中国が成立した当初は、全国の70%以上の工業、交通運輸設備が全国面積比12%足らずの東部沿海地域に集中していた。

そして、重工業は主に遼寧省の中南部地区、紡績工業と機械加工などの軽工業は上海、無錫、青島、広州などの少数の大都市に集中していた。広い西部地域においては、重慶などの都市を除いてほとんど近代工業は存在しない状態であった。

政府はこの沿岸部と内陸部の2極構造の工業の不均等を是正するため、第1次5ヵ年計画（1953～1957年）の中で、重工業化を推し進めること、そしてその重化学工業は内陸地域を中心に移していくことを決定した。この時期旧ソ連の援助による156の建設プロジェクトが発表され、特に内陸部、東北地方の開発が重視された。これらの工業投資に伴い多くの都市が建設された。

当時の都市建設の目標は都市公共施設の修復・建設と環境衛生（上下水道、ごみ処理など）の改善であった。特に大きな問題は住宅で、日中戦争時大量の農民が離村し都市へ流入してスラムを形成していたからである。この時期数多くの農民が都市へ流入するとともに家族を呼び寄せたため、1人あたりの住宅面積は減少、住む場所のない労働者も増加していた。

建国当初7.3%だった都市化率は1957年までに10.9%に上昇した。

2 反都市化段階（1958～1965年）

1958年、中国政府は第2次5ヵ年計画（1958～1962年）において、当時世界第2位の経済大国であったイギリスを15年で追い越す（後に「3年」に修正）という壮大な計画を立案し、農業・工業の大増産政策を施行した。

しかし、市場原理を無視して3年間で米英を追い越すほどのノルマを人民に課し、ずさんな管理の元で無理な増産を指示したため、かえって生産力低下をもたらした。大躍進期（1958～1961年）に地方各都市で工業化が進められ、2,000万人が地方都市へ移動した。

しかし増大する人口が都市で抱えきれずに、1961年にほぼ同数の労働者が農村へ帰された。

1960年にはソ連からの援助も中止となり、1963年から1965年までの3年間にわたり経済調整期となった。この時期の政策の特徴は立地条件の劣悪な数多くの企業・プロジェクトが閉鎖や建設停止などの対象となり、当然、その他の企業・プロジェクトも、合理化を考慮することを余儀なくされた。この間に都市数は減少し、都市化率も低下した。

3 停滞鈍化段階（1966～1978年）

1965年には経済調整期は終わり、翌年から第3次5ヵ年計画に入ることが決定された。またその前の1964年12月には工業、農業、科学技術、国防の近代化を推進し、20世紀末までには中国を世界の前列に立たせるという壮大な目標が掲げられた。しかし、文化大革命の発動によって、かろうじて回復されたばかりの国民経済が破壊され、経済も社会も再び混乱期に入った。

文化大革命の内容について本稿では詳しく触れないが、経済面では、大躍進期には工業製品の販路の計画もなく各地に工場が建設されたのを反省材料として、この時期には投資の計画は中央政府が一元的に行うようになった。中国共産党の目標は明治維新時代の日本と同様に「富国強兵」だったため、重工業と軍事産業を重視し、住宅や下水などの都市建設、学校・病院などの公共施設建設、サービス業関連産業への投資は極力抑えられた。

毛沢東思想のポイントは「肉体労働の重視」と「完全平等」であり、この考えによると、都市で知識労働をしている中間層や大学で勉学中の学生は、肉体労働をしていないブルジョアということになる。こうした青年は農村での農作業に従事すべきであるとして農村へ転出させられた。彼らは「下放青年」と呼ばれる。下放は文革初期の1968年には267万人、末期の1975年には237万人という多数に上った。

4 改革開放後

加速発展段階（1979～1991年）、安定発展段階（1992～2008年）、高速発展段階（2009～2013年）

中国を急速な都市化の渦に巻き込んだ直接のきっかけは、1978年12月に開催された中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議で正式に打ち出された、「改革開放政策」である。

疲弊した経済を再建することを目的とした改革開放政策の基本方針は、第一に市場経済を導入すること（改革開放の「改革」）であり、第二に外国から資本や技術を導入すること（改革開放の「開放」）であった。人民公社の解体と経営請負制の導入、および農村の工業化がその内容である。農業生産は急速に回復し、同時に郷鎮企業と呼ばれる村営の企業が発展した。この農村改革に続いて、沿海都市へ外資導入によって労働集約型産

業を育成する政策が実施された。

労働集約型産業の集積は、大きな労働力需要を生み出したが、それらは農村から調達された。貧困な農村から沿海部の豊かな都市への労働力移動が起こったのである。

1992年の鄧小平の南巡講話以後、社会主義市場経済路線が確立し、都市化も「安定発展段階」へと入っていく。計画経済を捨て、市場経済を目指すことが国是となり、90年代半ばから国有企業改革が本格化する。都市の市場経済化が進むにつれ、農村から都市へ移住する労働力はますます不可欠となり、事実上都市に恒久的に居住する元農民が増加してくる。政府としては1956年に確立した戸籍制度を維持し、労働力の自由な移動を認めていなかったのだが、この統制から外れる動きが徐々に始めると、農村から都市へ移動する農村労働者は当初「盲流」と呼ばれた。「盲流」はそのネガティブな語感が問題視されて、「民工潮」と呼び直され、その後「農民工」と呼ばれるようになった。

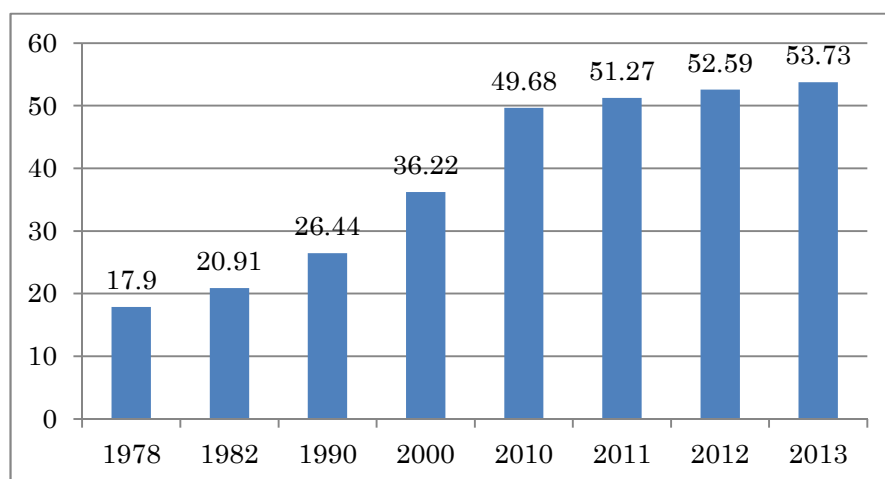
それ以降も国際金融危機を経て「高速発展段階」となり、都市化率は2011年に初めて50%を超え(51.3%=都市人口が初めて農村人口を上回った)、2013年には53.7%に上昇、都市部人口数は史上最大の7.31億人に上った。

第3節 中国における都市化の現状と地方行政体制

1 中国における都市化の現状

新中国設立当初、わずか7.3%であった都市化率（総人口に占める都市の常住人口の占める割合）は、60年以上の発展を経て、2011年には初めて50%を超え、2013年には53.73%に達した。

図表3 中国都市化率の推移（単位：%）



出典：「2013 中国統計年鑑」

都市への人口集中は、中国社会と経済構造に歴史的な変化をもたらした。

しかし、大きな成果を得たと同時に、歴史や体制などの様々な要素により、都市化には

未だにいくつかの問題と矛盾が存在する。中でも大きな問題は、中国の都市化が都市人口の拡張または都市の規模の拡大に現れ、出稼ぎ労働者の市民化が未だに実現していないことである。

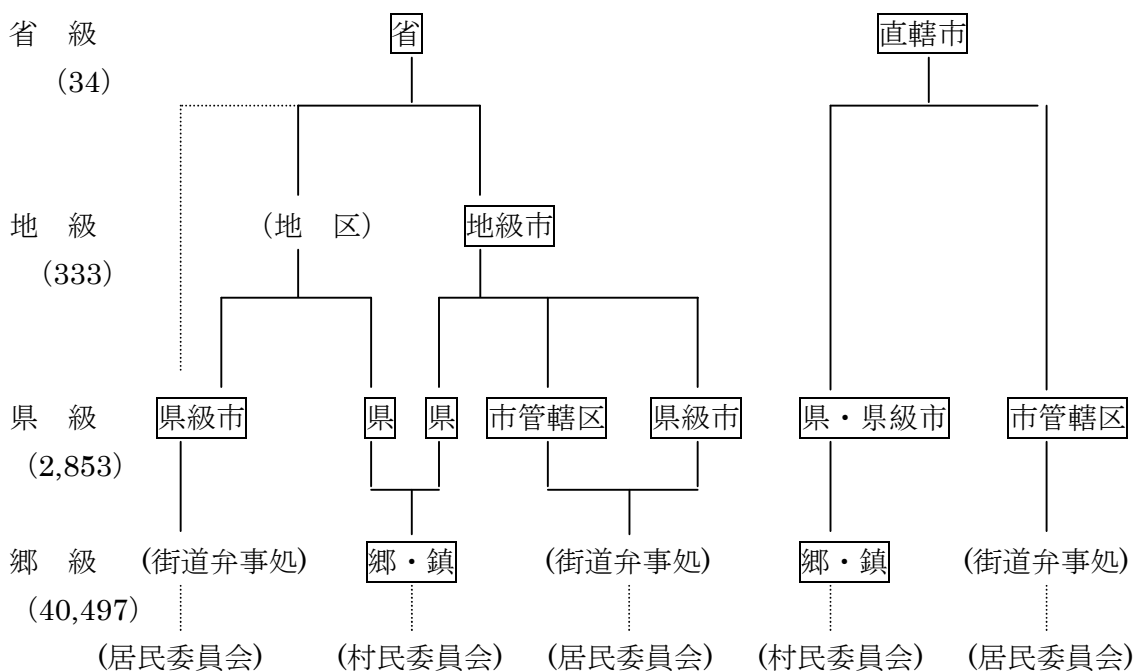
2013年の都市化率53.73%という数字は、世界主要国の水準（2010年時点で70～80%に達している）を下回っている。また、この数字は都市部常住人口ベース（常住人口/総人口）であり、戸籍人口の都市化率（戸籍保有人口/総人口）は36%に過ぎず、この17.7ポイントの差、約2億6000万人が都市と農村の間にいる出稼ぎ労働者であり、この巨大なグループは、都市戸籍の住民と同じ福利を未だに受けられていない。この問題については次章で詳述する。

次節では、現在の中国の地方行政体制と、それが形成された歴史的背景を紹介する。

2 中国の地方行政体制

今日の中国において、憲法では、省、県、郷鎮という3つのレベルの地方行政体制を確立している。しかし、現状では基本的に中央政府の下に、「省級の政府」、「地級の政府」、「県級の政府」、「郷級の政府」という4つのレベルの地方行政区画が形成されている。

図表4 中国の行政区画



※ [] は地方各級人民政府。統計は2012年末現在。

※図は基本図であり、民族自治地域、特別行政区は省略している。また、県級市や市管轄区の下には、街道弁事処のほか、郷や鎮が存在する場合がある。

2012 年末までに中国の省級レベル行政は 34 あり、地級レベル行政は 333 あり、その中に 286 の地級市が含まれ、また、県級レベル行政は 2,853 あり、その中に 368 の県級市が含まれる。さらに郷級レベル行政は 40,497 ある⁴。

中国の国土面積は約 960 万km²である。省級レベル行政の中で新疆ウイグル自治区の面積は 166.5 万km²であるが、上海の面積は 0.63 万km²である。二者の面積の差は約 264 倍で極めて大きい。そこからも省級レベル行政の資源配置が極めて不均衡な状態にあると想像できる。省級レベルの平均面積は 30 万km²を超えており、この面積は日本国土の 82%に相当する極めて大きな規模であることから、区域内の経済資源の合理的な配置と有効的な管理には不利であると言える。一方、県級レベルの平均面積は約 3,344 km²の規模である。

人口の規模を見ると、2008 年末に中国の総人口は 13 億 2,802 万人に達した。省レベルでは、最も人口の多い河南省は 9,429 万人で、最も少ないチベット自治区は 287 万人であり、二者の人口の差は約 33 倍もある。人口の分布も極めて不均衡な状態にあるということである。省レベルの平均人口は 4,284 万人に達し、韓国総人口の 89%に匹敵する。すなわち、世界人口ランキングでは概ね 30 位前後の中規模人口の国家の総人口に相当する。しかし県レベルの平均人口は 46 万人余りで、これは中国が工業化と都市化の展開の中で地域経済のインフラのスケールメリットを形成できない原因になっている。

3 行政区画の歴史的背景及びその役割

省と県という中国の行政区画体制の歴史的使命は、長期にわたって土地や人に対する管理をコントロールすることであった。これは農業分散型を中心に経済資源の配置を行うという中国経済の一貫した特徴をもたらした。人口が少なく、土地の生産性が低く、技術が相対的に遅れていた時代において、県制という小規模に分割した管理様式は積極的な役割を果たしてきた。宋元以降になると人口が増加し、土地の生産性も次第に高まり、さらに技術も一定の進歩を遂げた。省を中心とする相対的に集権的な行政システムはまさにこのような背景の下で生まれた。中華人民共和国成立当初には、依然として人口の 90%が伝統的な農村地域に住み、労働力の 85%が農業生産に従事していたため、憲法は、省、県、郷鎮という 3 つのレベルの地方行政体制を確立した。これは中国経済の初期条件がこのような農村型経済資源配置を決定付けたとの考えが現在にいたるまで続いていることを示している。

⁴ 「中国統計摘要 2014」

第2章 都市と農村の二元的社会構造がもたらす諸問題

前述のとおり、都市化（城鎮化）は政府の最重要政策の1つに位置づけられている。前章において、中国における都市化の現状とこれまでの都市化の歩みを確認するとともに、従来型の都市化においてはいくつかの問題と矛盾があることについて触れた。都市と農村の経済格差、所得格差をはじめとする中国が直面する社会問題には、都市と農村の二元的社会構造という背景がある。そしてこの二元的社会構造は、1950年代に導入された中国特有の戸籍制度によって形成されたものである。

本章では戸籍制度を中心に、都市化を進めていく上で中国が抱えている課題について取り上げる。

第1節 戸籍制度

1 中国における戸籍制度

戸籍制度は中国の二元的社会構造を象徴する制度といえる。

中国の戸籍（中国語では「戸口」）制度は日本の本籍登録と住民登録を重ね合わせた機能を持ち、常住地での出生、死亡、結婚、離婚、移動を戸籍登録機関に届け出ることが義務化されている。

戸籍登録は、行政機関によって基本的に同一世帯を1つの単位として登録が行われ、最終的に世帯ごとに1冊ずつ世帯全員分の登録事項を記した「戸口簿」を交付することになっている。国家秩序の維持、社会統制の徹底を図る点などでは建国初期の工業化過程を支えた反面、都市戸籍と農村戸籍を区分したことにより二元的社会構造が確立され、世界で類を見ない中国独特の制度となった。

戸籍制度の確立に伴い、都市戸籍保有者と農村戸籍保有者は同じ国民でありながら二元的社会システムの中でそれぞれ生活し、あるいは同じ都市という空間の中で特権的都市住民とそうでない農民工が共存し、異なった待遇を受けるという矛盾を内包している。

戸籍制度は、中華人民共和国建国直後の1950年7月に制定された「都市戸籍管理暫定条例」によって全国都市部の戸籍登録制度が統一されたことが始まりである。1954年9月に交付された中国初の憲法では「公民の居住、移転の自由」（第90条）を定めている。その後、1958年1月、第一期全人代常務委員会が「中華人民共和国戸籍登録条例」を審議、採択した結果、同条例が事実上中国初の戸籍管理制度に関する法規となり、全国規模での戸籍登録制度の普及が進み、一元管理体制が進んだ。1980年代に入り一部が改正されたものの、同条例が基本的に今日の戸籍制度の法的根拠となっている。

この節においては、都市戸籍と農村戸籍の2つについて分析を行う。実際には集団戸籍を加えた3種類の戸籍が中国には存在するが、集団戸籍についてはここで簡単に紹介することに留める。

上述の「都市戸籍管理暫定条例」の中で、戸籍は住家戸籍、商工戸籍、アパート戸籍、

船舶戸籍、および外国人戸籍の5種類に分けられ、政府機関、人民団体、学校、軍事工場などは公共戸籍と称することなどが規定された。公共戸籍は後に集団戸籍に変容している。

集団戸籍とは、単位と称する集団組織である大学や企業などを中心に1単位を1戸とする。大きな単位の場合は自らを戸主とすることができるが、小さい単位の場合は所在都市の政府系人材センターに委託し、管理される。集団戸籍はおおむね3種類、すなわち大学の集団戸籍、会社の集団戸籍、政府系人材センターの委託管理の集団戸籍がある。大学の集団戸籍は原則として卒業と同時に本籍に戻されるが、卒業生が卒業後の2年間の期限付きで所在の学校に預ける場合がある。会社の集団戸籍は原則として契約解除と同時に本籍に戻されるが、転職するとその転職先に移される。政府系人材センターの委託管理の集団戸籍は一般的に2年間の期限付きで預けることができるが、本人の所在都市で就職しなければ本籍に戻される。

2 戸籍制度の歴史的経緯

戸籍制度は、概ね5つの時期に分けてとらえることができる。

図表5 中国の戸籍制度の変遷

区分	時期	内容の変遷
第1期	1949～1957年	国民に居住と移転の自由が認められた時期
第2期	1958～1977年	農村から都市への移転が厳しく制限された時期
第3期	1977～1992年	移動制限が緩和された時期
第4期	1992～2000年代	戸籍制度改革の試み
第5期	2010年～	中小都市への農村住民の移住促進による都市化の推進

出典：三井物産戦略研究所「戦略研レポート 2010.7.14」

第1期では、治安維持や国民登録が主目的であったため、国民の移動は制限されていない。

第2期では、都市部で食糧や日常物資の供給が逼迫し配給制になったことや就業機会が少なかったことにより、国家が配給する食糧を食べる人とそうでない人を厳格に区分するようになり、前者が「非農村戸籍」（都市戸籍）、後者が「農村戸籍」となり移動が厳しく制限された。

第3期では、改革開放政策の実施などにより農業以外の収入を求める農民に対し、政府は暫定的な都市戸籍を与えるなどの移動制限を緩和した。

第4期では、1992年の鄧小平の「南巡講話」に象徴された改革開放政策が新たな段階に入った時期に、一部地域で都市・農村戸籍一本化の実験や、中央レベルでの改革構想などにより戸籍制度改革への試みがなされた。

2010年の全人代では、都市と農村の一体的な発展を通じて「三農問題」を解決していくことが新しい理念として打ち出され、戸籍制度をめぐっては新たな局面を迎えている。

なお、現在、中国における人口移動は、大まかに戸籍変更許可を伴う移動と、戸籍変更許可を伴わない移動がある。変更許可を伴う移動人口は定住地の変動手続きがあり、これをしばしば遷移人口と呼ぶ。中国では戸籍定住地の変動あるいは農業人口の非農業人口への転換、農村から直接募集した工場雇用者、大学、中等技術学校卒業生、軍隊復員、転業人員などを指す。

対照的に、変更許可を伴わない移動人口は定住地の変更手続きがなく、これをしばしば流動人口と呼ぶ。流動人口とは、戸籍定住地は変わらないが、本人が定住戸籍所在地から離れており（人と戸籍の分離）、行政区の範囲を超えて他の場所に一時的に在住、滞在し、各種活動に従事しているものを指す。都市入りしている農民工はほとんどが流動人口に属す。

3 戸籍制度の弊害

戸籍制度に由来する各種弊害を端的に言えば、都市・農村の二元的社会構造が戸籍制度によって形成されたことにより、都市部と農村部の経済格差、都市と農村住民の所得格差が生じ、その問題が農村から都市部への出稼ぎ労働者を介し、中国全体の社会問題へと発展したことがある。

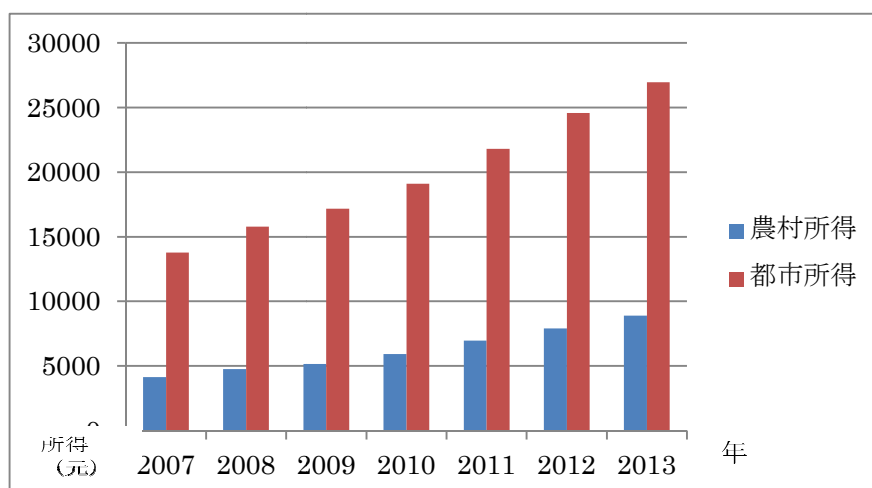
中国社会の根底にある戸籍制度を背景とする「三農問題」は中国の社会・経済が今後持続的に発展するうえでの不安定要素になりかねない。戸籍制度は、都市と農村住民を異なる社会システムに組み込み、政府の都市重視の政策が農村地域の各種社会インフラの整備と農業の産業化を遅らせることになった。

そして、経済発展を最優先事項とした鄧小平の「先富論」は、都市と農村住民の貧富の差を拡大させるとともに、都市部へ流れる農村からの出稼ぎ労働者を中心とする大量の流動人口を生み出した。その結果、都市と農村の格差は都市の内部に持ち込まれ、深刻な社会不安の要因となった。

2013年の都市と農村住民の一人あたり純所得⁵は、都市部は前年比9.7%増の26,955元（約46万円）、農村部は同12.4%増の8,896元（約15万円）と、いずれも増えているが、収入の格差は3倍を超えており、格差の額は2年連続で1.5万元（約26万円）を超えている。

⁵ 都市住民は可処分所得、農村住民は純収入。ただし、純収入は家計の総収入から、生産過程などに支出した各種経費や公共負担を差し引いた額を指す。

図表6 農村家庭と都市家庭の一人あたり所得



出典：「2013 中国統計年鑑」

公式統計では農村住民の純収入は、農業で得た収入に加え、財産性収入（預金利子など）や転移性収入（補助金など）も含まれるのに対し、都市住民の所得は株式や不動産投資など副業で得た収入は含まれず給与のみがカウントされているのが実情であるため、実際の格差はもっと大きいと言われている。

「三農問題」が中国社会全体の問題へと発展した重要な要素として、都市部への出稼ぎ労働者である農民工の存在が大きい。農民工は、改革開放政策が実施された1978年当時は約200万人であったが、2013年には約1.66億人となっている。農民工は、農村戸籍であるために都市戸籍保有者とは違い、雇用の保証や、子女の就学、住宅、年金・医療など公共サービスの恩恵が受けられず、低賃金、重労働、長時間労働を強いられる状況下にある。特に注目すべきは、農民工の第2世代にあたる「新世代農民工」（2014年に30歳の半ば以下にあたる1980～1990年代生まれ）の存在である。これら新世代農民工の数は、1億2,528万人で、農民工全体の半分近く（46.6%）を占める。これは農村労働力の65%に相当しており、農村の若者の半分以上が農業労働に就かず、農民工として都市に流出していることを物語っている。

老世代の農民工が初めて出稼ぎに出たのは平均35.9歳であった。しかし、新世代は平均21.7歳で故郷を後にしており、大部分（87.3%）が農業生産労働に従事した経験がない。彼らは親世代同様に農村戸籍であるために、就学、就職、職業訓練、社会保障、住宅購入など様々な面で都市戸籍保有者と比べ圧倒的に不利な立場に置かれている。

図表7 新世代農民工と老世代農民工

指標	総数 (万人)	比重 (%)	外出農 民工 (万人)	比重 (%)	本地農 民工 (万人)	比重 (%)
新世代 農民工	12,528	46.6	10,061	60.6	2,467	24.0
うち東 部	8,118	64.8				
中 部	2,217	17.7				
西 部	2,155	17.2				
うち地 区級以 上 大中小 城市	6,872	54.9				
老世代 農民工	14,366	53.4	6,549	39.4	7,817	76.0
うち地 区級以 上 大中小 城市	3,735	26.0				
合計	26,894	100.0	16,610	100.0	10,284	100.0

出典：「2013年全国農民工監測調査報告」

注：新世代農民工は1980年代以後生まれの農民工、老世代農民工は1978年以前生まれの農民工。外出農民工とは戸籍所在の郷鎮地域以外の農民工のこと。外出しないで戸籍所在の郷鎮地域で就業している農民工は「本地農民工」という。

4 戸籍制度による社会制度の格差

以下、都市・農村間で分断されている社会制度のうち、教育、住宅、年金制度の状況を取り上げる。

(1) 教育

子どもを戸籍所在地と異なる地域で公立学校に通わせる場合には、地元で学校に通わせる場合には必要のない手数料を求められることが多いとされている⁶。このため、農民工は、

⁶ 中国の義務教育法では、子どもは戸籍所在地で就学することになっている。しかし、同法実施細則で「借読」

子どもを、①地元の農村に置いたまま出稼ぎに出る、②余分な手数料を払って都市部の公立学校に通わせる、③質が劣るものの授業料が安価な都市部の民間学校に通わせる、のいずれかの選択を迫られることになる。

実際には、農民工の子どもの約6割が地元農村に残っているが、農村における政府の教育関連支出（学校の施設設備の整備費や教員給与など）の水準は都市より低く、農村の教育環境は都市よりも劣っている。また、両親と一緒に過ごせないことによる心理面での悪影響なども指摘されている。

このように、都市市民が、家族一緒に暮らしながら、規定の授業料で良質な教育環境を享受できている状況と比べると、農民は、農村においても都市においても、不利を被っていると云わざるを得ない。実際、こうした事情を背景に、農民工の学歴は都市市民と比べて低い。

（2）住宅

住宅政策については、都市市民の場合、市販住宅を購入するのが一般的である。また近年では、住宅価格の上昇を背景とする住宅難を受けて、各地方で低中所得者向けの公共住宅（「保障性住宅」）の整備が進められており、これに入居する人も増えつつある。他方、農民工の場合、収入水準の低さ等から都市での住宅購入は難しく、就業先が提供する場所に住むか、自身（単独または複数人）で部屋を借りて住むのが主となっている。

後者の場合、就業先から家賃補助が出るケースは少なく、家賃が安い環境が劣悪な住居に住むケースが多い。上述の保障性住宅を賃貸・購入できれば、農民工の生活の質向上に資するが、現状、地元戸籍者のみが入居申請可とされていることが少なくなく、地元の都市住民との間で住居面の格差が存在している。

（3）年金制度

中国の現行の年金制度は、①都市部の企業従業員や自営業者が加入する「都市職工基本養老保険」、②農民と非就業都市市民が加入する「都市・農村住民基本養老保険」、③国家机关や学校等の事業部門の職員が加入する「機関・事業単位養老保険」の3種類がある。これらのうち農民工に関わりが深いのは①および②だが、いずれも問題を抱えている。

まず①について、中央政府は、都市部就業者であれば誰でも加入できると謳っている。具体的には、事業所単位で加入するのが一般だが、事業所が加入していない場合や自営業の場合などには、個人でも加入できる。しかし、後者の場合、非地元戸籍や農村戸籍の住民を申請の対象外とする地方政府が少なくないようだ。多くの農民工は、私営企業や自営業などのセクターで非正規労働者として働いているため、個人加入のニーズが高いと思われるが、戸籍の違いにより加入が妨げられている。このほか、地域間、制度間での基礎年金の持ち運びに難があり、地域間での移動が激しい農民工にとって加入のメリットが少ないという問題もある。こうした事情から、不完全なデータに基づく推計ではあるが、農民

制度が規定されている。「借読」とは戸籍上の所在地以外の居住地によって、正規の資格と認められないまま入学が許可されることであり、「借読費」という手数料が必要になる。

工の①への加入率は相対的に低くなっている。

図表 8 都市職工基本養老保険の加入状況 (2012年、一部試算値)

	人数 (万人)	年金加入者数 (万人)	加入率 (%)
都市部就業者	37,102	22,981	61.9
都市戸籍労働者	20,766	20,645	99.4
農民工	16,336	2,336	14.3

出典：CEIC、国家統計局住戸調査办公室 (2013)、人力資源和社会保障部 (2013)

その結果、農民工は主として②に加入している状態にあるとみられる。②は、2014年2月に「新型農村社会養老保険」(2009年創設)と「都市住民社会養老保険」(2011年創設)が合併して創設された年金制度だが、加入者の大多数は農民となっており、②の年間平均受給額(年金基金の支出総額と年金受給者数より試算)も、2012年時点で859元と少ない。①の平均受給額(2万899元)のわずか24分の1である。都市、農村の収入格差を踏まえたとしても、無視できない差といえる。実際、加入者の大部分を占める農民にとって、②は、あくまで補助的収入の役割を果たすのみで、就農や家族による出稼ぎ等の収入が老後の主な収入源であることは、政府も認めている。

第2節 土地所有制度

1 都市と農村で異なる土地の権利

中国の国土は都市と農村に二分されているが、そこでは戸籍だけが区分されているわけではない。中国では社会主義のもと、土地が私有ではなく公有とされており、都市部の土地と農村部の土地とで所有形態が異なっており、使用権の内容も異なる。都市は国有、農村は村民による集団所有と定められており、行政上の区画変更により農村が都市に変更されると、土地の所有形態も集団所有から国有へと移行しなければならない。

国有土地は譲渡が禁止されていたが、1980年代半ばから、深セン、上海、広州など沿海部の都市で、所有権と使用権を切り離し、土地使用権を商品化(有償譲渡)するための改革実験が始められた。こうした政策の転換を受けて、1988年には憲法の関連規定が改正され、土地使用権の転売も認められるようになり、1990年には「都市国有土地使用権の払下げおよび譲渡暫定条例」が制定された。土地使用権の商品化は、工場用地、事務所、商店などのほか、住宅の商品化を可能にしたため、不動産市場が新たに形成され、急速に拡大した。1998年には土地管理法もこれらの動きに合わせて改正されている。

一方、農村の土地は集団所有とされているが、具体的な所有の主体は農村の集団経済組織または村民委員会である。民法通則(1986年、第74条)、および土地管理法は、「農民の集団で所有する土地が、法により村民の集団所有に属する場合は、村集団経済組織また

は村民委員会が経営し、管理する」(1986年制定、引用は1998年改正後の第10条)と規定している。2002年8月に制定された農村土地請負法も、同じ規定を踏襲している。集団所有土地の譲渡については、所有全体が上記のように限定されているため、例外的な場合を除いて、事実上禁止されているものと解釈される。

農業生産用に各世帯に配分されている請負土地については、1990年ころから段階的に流通が認められるようになっていたが、農村土地請負法が、「自由に、有償で土地請負経営権を譲渡することを保護する」(第10条)と規定したことにより、流通が自由化されている。

集団所有土地使用権については、土地管理法第63条により譲渡、転売、および非農業建設のための貸出が禁止されている。ただし、近年、建設用地の一部について流通を認めようとする実験も始まっている。

以上のように中国の土地は、所有権は譲渡の対象にはなっていないものの、土地使用権の流通が段階的に自由化され、不動産市場を形成するに至っている。ただしこの点では都市の国有土地が先行しており、農村の集団所有土地にはまだ厳しい制約がかかっている。しかし、近年の都市部における著しい地価高騰は、周辺の農村地域をも巻き込む勢いとなっており、そうした農村はしばしば違法な取引の対象となっている。

これまでの都市化の過程において、不足する都市の土地を補充するため、農村の土地を都市の土地と同じように商品化してきたわけだが、都市化は土地の国有化を意味するので、結局のところ国有土地使用権として流通することになる。このようにこれまでの都市化は土地を農民から取り上げ、国有化してきたことで、大量の「失地農民」(土地を失った農民)を生み出すことになった。言い換えれば、国は農村を都市という看板にすげ替えるだけで、簡単に大量の農村土地を手に入れ、これを市場に売り出すことができるのである。

2 農民にとっての農地

農民にとって農地は、生活の糧を得るための農業労働に必要不可欠な資源であるとともに、年金制度がまだ不十分な中で老後の社会保障という性格も強く帯びている。しかし、農地は、請負経営権の売買やリースに際して用途が農業に限られるほか、一般には抵当に入れることが認められていないなど、売買やリースができ、抵当に入れることもできる都市部の土地の使用権と比べて制約が多い。また、都市開発用地に対する需要が高まる中、農地の権利に関する登記や保護が不十分なために、地方政府によって収用されるリスクにもさらされている。加えて、農村から都市に移住して戸籍も移す場合には、農地の請負経営権を所有者の集団経済組織等に返還しなければならないとの規定もある。

このため農民は、命綱である土地を守るために、農地利用の制約や上述の教育や年面での不利な待遇等を甘受して農村にとどまるか、土地を失うリスクを冒して都市に移住するか二者択一に迫られているのである。

国務院発展研究センターが2013年に発表した調査結果によると、都市部に常住する農村戸籍保有者の74%は、農村戸籍に付随する土地権益を失いたくないため、都市部での長期常住を希望しつつも、農村戸籍の保持を求めている。一方、都市戸籍への転換希望者は、

転換の目的として、子女の教育および社会保障の充実を挙げる人が全体の 70%を占めた。

3 農地の都市建設用地への転用

農地の都市建設用地への転用⁷は、憲法によって、「公共の利益から必要と認められる場合に」国家がこれを行うこととされており、転用の際、土地を利用している農民への補償額は、過去3年間の当該農地の平均生産量の30倍を超えてはならないと規定されている。こうした規定に対し、長らく、「非弾力的で、経済発展やインフレを考慮していない」、「農民に犠牲を強いている」、「腐敗、汚職の温床になっている」との批判が絶えなかった。立ち退きを迫られ、土地の値上がりの利益も享受できずに都市に追いやられた「市民化」されない農民に、都市化の主目的である消費拡大への貢献を期待することはできないのである。

特に都市化政策が注目され始めた近年は、専門家から様々な指摘が多く目に付くようになった。例えば北京大学の専門家は、「都市化は農民にコストを強いることによって達成されるべきではない。生産量は何千元かにすぎないが、転用され開発されると何倍もの価値になる。強制的に収用される点で一般の商業取引と異なり、それだけ十分に保障がなされるべき」であると指摘する。

また、都市人口比率で見た都市化の成功ストーリーの背後には大きなコスト（農民に対する低い補償、転用に同意しない農民への暴力等）があり、今後都市化を進めるにあたって、どう農民の利益を守るかという観点からの土地転用収益分配改革が課題である。例えば、第三者による公正な交渉・紛争解決のメカニズムの構築が必要であること、土地収用の補償は元来利益調整の問題だが、農民の土地に対する権利が法的に明確でないため農民の発言力は弱く、自らの権利を守る有効な手立てがなく交渉能力も欠如していること等である。

第3節 都市化によって生まれた社会問題

これまでの都市化の過程において、新たな社会問題が生まれ、一部地域では深刻化している。

1 「鬼城」の出現

産業振興や生活インフラの整備などを伴わない無計画な都市化によって、「鬼城」と呼ばれる、まったく住む人がいないゴーストタウンが出現している。

内モンゴル自治区のオルドス市は、米誌「タイム」が同市のカンバシ地区を「最も殺風景なゴーストタウン」と報じたことで世界的に知られるようになった。それを契機に、オルドス市は中国メディアによっても大きく報じられた。

⁷ 厳密には、地方政府が都市建設用地を獲得する方法として、「徴用」と「出讓」がある。徴用は、地方政府が農村集団所有の土地を買い上げ、別の用途に使用、土地を買い上げられた農民は移転の補償費用を受ける。出讓は国有土地の使用権を、期限を切って譲渡（住居用70年、産業・教育・科学・文化用50年、商業用40年）し、使用者は国に出讓金を支払う仕組みである。この出讓金が地方政府の土地出讓歳入になる。

オールドス市政府は、カンバシ地区に 50 億元以上を投じ 100 万都市を建設する計画を立て、2006 年 7 月には市政府および市直属の 51 機関が総面積 32 km²の新区へ移転した。しかし、こうした市政府の意気込みとは裏腹に、カンバシ新区では高層マンション群が続々と建設されたものの、その大部分が空室のまま放置された。同誌では「オールドス市のショーウィンドウとして 100 万都市を目指して建設されたカンバシ新区には、高層ビル、行政ビル、博物館、劇場、スポーツ施設が建てられ、中産階級用の住宅群が次々と建設されているが、大通りには人影はまばらで、時おり出会う通行人は大災害映画のكارウじて生き残った生存者のようだ」と表現した。

この計画を支えていたものは、オールドス市の財政を潤す地下資源であり、その主体は価格の上昇で繁栄を続ける石炭であった。オールドス市は毎年石炭だけで 2,250 億元の富もたらされているのである。

このようなゴーストタウンが中国全土には大きなものだけで 20~30 はあるとされる。改革開放初期の 1980 年代から 90 年代にかけ、何もない農村から世界の工場になった「東莞の奇跡」（東莞は広東省の市でいち早く外資の工場が林立したことで有名）、改革開放による経済成長を賞賛する表現であった「村村（家家）点火、户户（処処）冒煙」（村々で火が灯り、家々から煙が立ち上る）が、最近都市化との関係で再びよく引用されている。これには、現在では、当時の粗放的で無計画な開発が環境破壊や生産性の低迷、さらには製品を高付加価値化する上で失敗をもたらしたとの観点から、繰り返すべきでない旧式の開発形態というマイナスの意味が込められている。

2 千城一面

第二次世界大戦後の欧米先進諸国の教訓があるにもかかわらず、中国の都市化推進の過程では、自然・歴史文化遺産への保護が不十分で、都市建設において地域の特色が活かされていない。景観と地域の自然地理の特徴が調和していなかったり、みだりに規模を求め、外国の真似をし、自らの条件を省みずに国際的大都市を目指そうとする都市がある。これにより、大規模な破壊と建設が進められ、多くの歴史的建造物が失われた後、一様に高層ビル群が建設される結果、どこの都市も同じで個性がない「千城一面」と呼ばれる現象が生じている。

また、一部の農村では、「新農村建設」⁸の名の下で、従来の住宅が大規模に取り壊され、都市部の高級アパートをモデルにした住宅が建設されている。その結果、地元の伝統的家屋と田園風景が壊され、郷土の特色と民俗文化が失われている。

3 三留守

農村から都市への人口移動により、「空巢老人」、つまり高齢化が進む中で若者が出稼ぎに行く結果、一人暮らしの老人が急速に増えている。60 歳以上人口 1.67 億人のうち約半数は空巢老人である。その影響から、伝統的な家族扶養機能が弱まり、高齢者介護問題は

⁸ 2000 年代後半、大都市圏で都市化が成熟化の段階に入った時期に、中央政府によって導入された、都市と農村の格差是正を目指した集落レベルの総合整備事業の総称。

ますます深刻になっている。都市部では、要介護高齢者の急増に伴う高齢者扶養機能の低下などにより、高齢者の扶養は、家族を中心とするやり方がやがて崩壊すると言われており、高齢者介護の社会化が新しい社会問題として顕在化している。

さらに「留守児童」、つまり両親が都市に出稼ぎに行く結果、農村に取り残された子供も多い。2013年の中華全国婦女連合会の調査報告によれば、農村に取り残されている農民工の子供は、全国の子供の22%、農村の子供の38%を占める6,103万人に達している。6-11歳と12-14歳の農村留守児童が在籍する割合はそれぞれ96.5%、96.1%で、彼らの大部分が現在義務教育を受けており、農村の留守学齢児童の義務教育の状況は総体的に良好だが、一部の中西部地域の農村留守児童が受ける義務教育の状況は比較的劣るようである。また、これらの子供たちの中には、成績低下や不登校などの教育面での問題を抱えているケースが少なくないほか、保護が行き届かず、死亡事故に遭うケースも多く、関心を集めるようになっている。

そして「留守婦女」、つまり夫が都市に出稼ぎに行く結果、取り残された妻である。出稼ぎ労働者の家には、通常、妻、子供、年老いた両親がいる。夫が都市部に働きに行くと、妻が不在中の一家の大黒柱にならざるを得ない。「留守婦女」は、夫のいない分過度の肉体労働を強いられ、子育て・老人のケアの負担が重なり、精神的に不安定になりやすいという。家事や自家の労働に追われるため社交性もなくなり、余計に精神面での負担が重くなる。総じて、学歴も低く、高齢化も進み、子供の教育にも影響してくる。

これら「三留守」と呼ばれる深刻な社会問題が発生しているのである。

4 地方政府の意識の問題

上記1～3の問題が生じる根底には、成長を誇示したいという地方政府幹部の強い意識がある。選挙制度がない中国では、地方政府の幹部職員は激しい出世競争にさらされており、在任中、その地方をいかに経済的に発展させたかということが評価基準となってきた。このため、長期的なビジョンに立つことなく、在任中にできるだけ多くの投資をして経済成長を演出し、地域の外観をどれだけ現代的に変えたかという視覚的要素を求めることが多い。そのため、「文明都市建設」の名の下に、かなり無計画に都市開発が進められてきた地域が少なくないのである。多くの地方政府は、都市化とはすなわち、投資の「大躍進（かつて毛沢東が実施し、失敗に終わった農業・工業の大増産政策）」、不動産開発のことだと捉えている。

こうした地方政府の意識は、2014年3月に政府が「新型都市化計画」を発表する前にも表れていた。計画の当初案では、2020年までに都市化率を80%にまで高めるとの目標が設定され、そのために総額約40兆元（約650兆円）の支出が見込まれていた。各地方政府はこの計画発表に先立ち、早々と資金獲得運動に動いていると伝えられた。

計画草案は各地方政府から上がってきたものを集計しただけで、総人口が約20億人に達していたようである。現在の中国の人口は約13.5億人であるから、いかに無謀な計画が先走っていたかがわかる。

また、地方政府が中央の都市化政策を口実とした大規模再開発に熱心になるもう一つの

理由は、土地財政に依存した地方財政にある。地方政府の歳入は土地関連の歳入に大きく依存しており、なかでも都市開発に伴うインフラ整備を目的に農地を収用し開発業者に転売、あるいは国有地の使用権を民間企業に譲渡することによって得る歳入が大きい。このため、地方政府の財政は、財政基盤が不安定な土地財政と称されている。

地方政府が土地財政になった基本的背景は、1994年の分税制改革後生じた中央と地方の財政収支のミスマッチの下で、地方が土地に依存して歳入確保を図る体質に追い込まれたことである。中央と地方の歳入のシェアは、分税制改革直前の1993年は中央22%、地方78%だったが、2013年には中央46.6%、地方53.4%となる一方、歳出のシェアは、1993年、中央28.3%、地方71.7%に対し、2013年は中央14.6%、地方85.4%である。

図表9 中央と地方の歳出入シェア (単位：%)

	歳入		歳出	
	中央	地方	中央	地方
1993年	22.0	78.0	28.3	71.7
2000年	52.2	47.8	34.7	65.3
2005年	52.3	47.7	25.9	74.1
2012年	47.9	52.1	14.9	85.1
2013年	46.6	53.4	14.6	85.4

出典：「2013 中国統計年鑑」

分税制改革は、それまでの地方財政請負制（中央政府と各地方政府が個別交渉で当該地方から中央への上納金を予め決めておき、上納後の余った財源を各地方に留保する仕組み）を改め、国と地方間での全国統一的な税源配分（増値税・消費税の配分割合は国：地方＝3：1、企業所得税・個人所得税は3：2など）と、税収の対GDP比率と中央のシェア引き上げを目的としたものである。他方、教育・医療・福祉などの公共サービスの支出責任は引き続き地方に委ねられたため、上位政府からの財源移転が十分に行われないと、地方は慢性的財源不足に陥る構造となった。

上述のような地方政府の意識や、土地収用が有力な歳入源となっている地方財政制度により、これまでの都市化の過程において、次々と農地収用を行い、地域住民の真のニーズに対応していないマンションや開発区を建設・販売してきた。一方、農地確保のため⁹、森林伐採などを行い、環境破壊をもたらしているという問題も生じている。

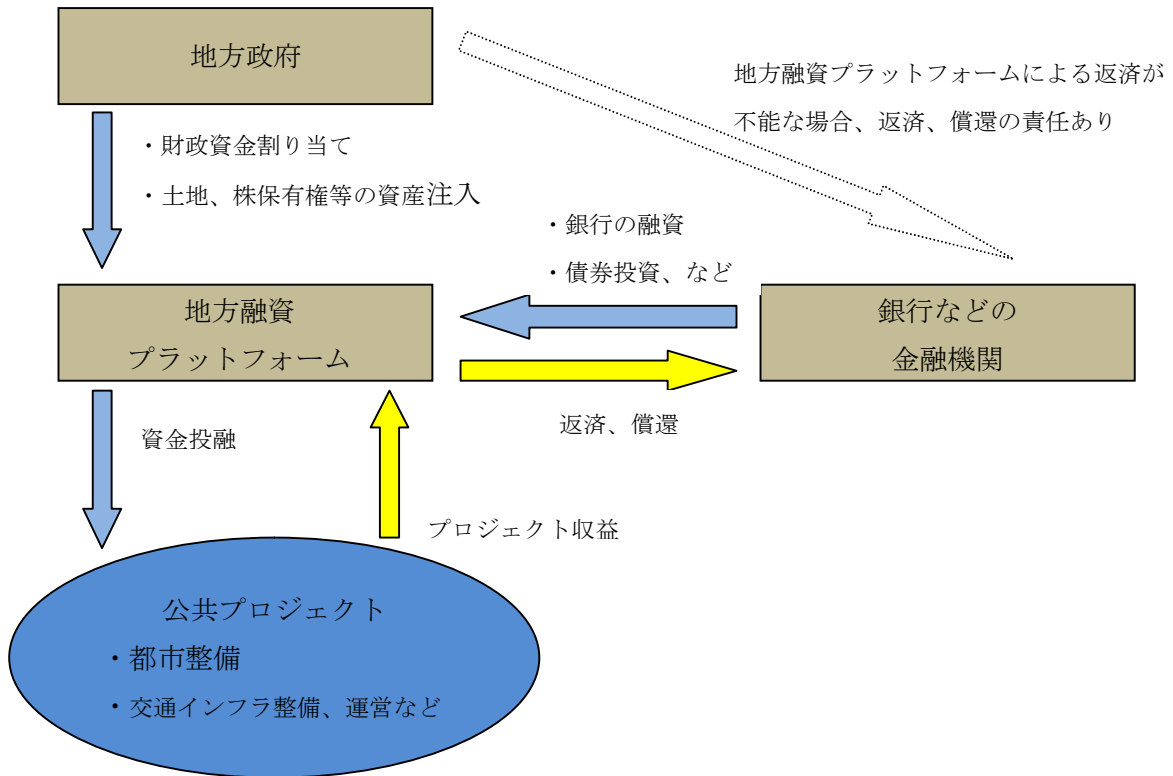
さらに、地方政府は土地財政に大きく依存してきたために、土地譲渡金を返済原資とする債務が急増した。2014年から2016年までに返済期限を迎える債務は地方政府債務残高の半分以上を占める。中央政府は債務の拡大を抑制するため、2012年から地方融資プラットフォーム¹⁰向けの新規貸出を厳しく抑制したが、シャドーバンキング¹¹による資金調達

⁹ 農地を保護するために、中国全土で18億ムー（約1億2,000万ヘクタール）の耕地を保存するという重要な国策がある。

¹⁰ 地方政府が公共事業実施を目的として、財政資金や土地使用権などで出資して設立した法人。地方政府の信用をもとに国有銀行融資を受けて、その資金でインフラ建設を行う。図表10参照。

の急増という新たな問題も顕在化している。

図表10 地方融資プラットフォームの仕組み



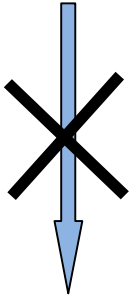
11 銀行が規制を回避・迂回するために設けた闇金融システム。図表 11 参照。

図表 11 シャドーバンキングの仕組み

通常の不動産融資



銀行



上限金利や規制強化で
銀行が不動産に直接
融資しづらくなった



シャドーバンキング経由の不動産融資

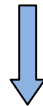


銀行



銀行は別会社を作り
(シャドーバンク)
理財商品を生成

一般の投資家が
理財商品を購入



理財商品の売値を原資に
不動産に投資する



5 都市病

これまでの都市化の過程において、上述のとおり、一部の都市では経済発展ばかりが重視され、無秩序な開発により人口が過度に集中したり、環境保護が軽視されてきた。さらに、都市建設が強調される一方で、管理サービスが追いついていないという現状がある。都市部における交通渋滞が深刻であるのをはじめ、汚水とゴミの処理能力が不十分で、大気、水、土壌などの環境汚染が深刻化している。

(1) 交通渋滞

自動車の保有台数は、首都の北京市ですでに 500 万台を突破し、上海、広州も 200 万台を超えている。北京市交通委員会が発表した 2013 年の北京市交通運行分析報告書によると、2013 年に 1 日あたりの渋滞時間は 1 時間 55 分と前年よりも 25 分長くなった。「南方週末」の報道によると、2014 年に北京市民の外出所要時間は渋滞のない平常時の 2 倍になった。中国の交通渋滞が深刻な都市ランキングで、北京市は 3 位にランクされ、上海市と杭州市の交通状況は北京市よりも深刻である。

また、大都市の渋滞による損失も拡大している。北京大学国家発展研究所の 2014 年研究結果によると、北京市の交通渋滞による損失は年 700 億元（約 1 兆 1,200 億円）に上った。うち、時間損失が 80%、燃料損失、環境汚染費用がそれぞれ 10%を占めた。

(2) 大気汚染

都市部の交通渋滞の慢性化は大気汚染源にもなっている。環境保護省によると、2014 年の上半期の大気中の PM2.5 の平均値について、北京市と周辺地域では 1 立方メートルあたり 100 マイクログラムであった。中国の環境基準の 3 倍近い水準にある。（中国の環境基準は「年平均値」、「1 日平均値」がそれぞれ、35 クログ m³、75 クログ m³。日本の環境基準はそれぞれ、15 日本の m³、35 日本の m³である。）74 主要都市で環境基準を満たすのは 3 都市しかなく、北京、天津両市や河北省では年間 6 割以上が重篤スモッグに覆われている状況である。

中国疫病予防コントロールセンターは、2013 年に中国で発生した PM2.5 による大規模な大気汚染の範囲は 17 省（直轄市と自治区を含む）におよんでいるが、これは国土面積の 4 分の 1 に相当し、健康に影響を受けた人口が全国で約 6 億人に達したと発表した。

大気汚染の原因は、自動車の排気ガスの他にも、石炭の使用によるものも大きい。中国全体では鉄鋼、有色金属、化学工業、建材などの、石炭によるエネルギーを最も消費する産業が全体の 4 割以上を占めているとされる。これらのエネルギー消費量が多い汚染型産業は、往々にして地方政府にとっての高額納税者となっていて、貴重な財源を失いたくないため、外部移転や産業構造の調整が進んでこなかった。

(3) 「城中村」の拡大

また、地方政府は成長率を押し上げやすい不動産開発に積極的である一方、多額の財政支出を伴うインフラ整備や公共サービスの改善には熱心でないことから、これらの提供能

力が不十分で、「城中村」（都会の中の村落）や都市と農村の隣接地域など農民工が集まる地域の住居環境の悪化という問題も出現している。

「城中村」は、都市の外延的発展の過程で、都市郊外の村落周辺の農耕地が徴用され、いつの間にか村落周囲が市街化して大ビルディング街となってしまったが、農民は徴用が困難であった元の村落に依然居住することによって形成された住宅地である。農地を失った元農民は営農ができず、その多くは自宅用地で賃貸用集合住宅業を営んでいる。借り手は他所から流入してきた農民工で、一体はスラムと同様な住環境劣悪の密集住宅地と化している。これは世界に類を見ない中国の新型都市スラム景観である。

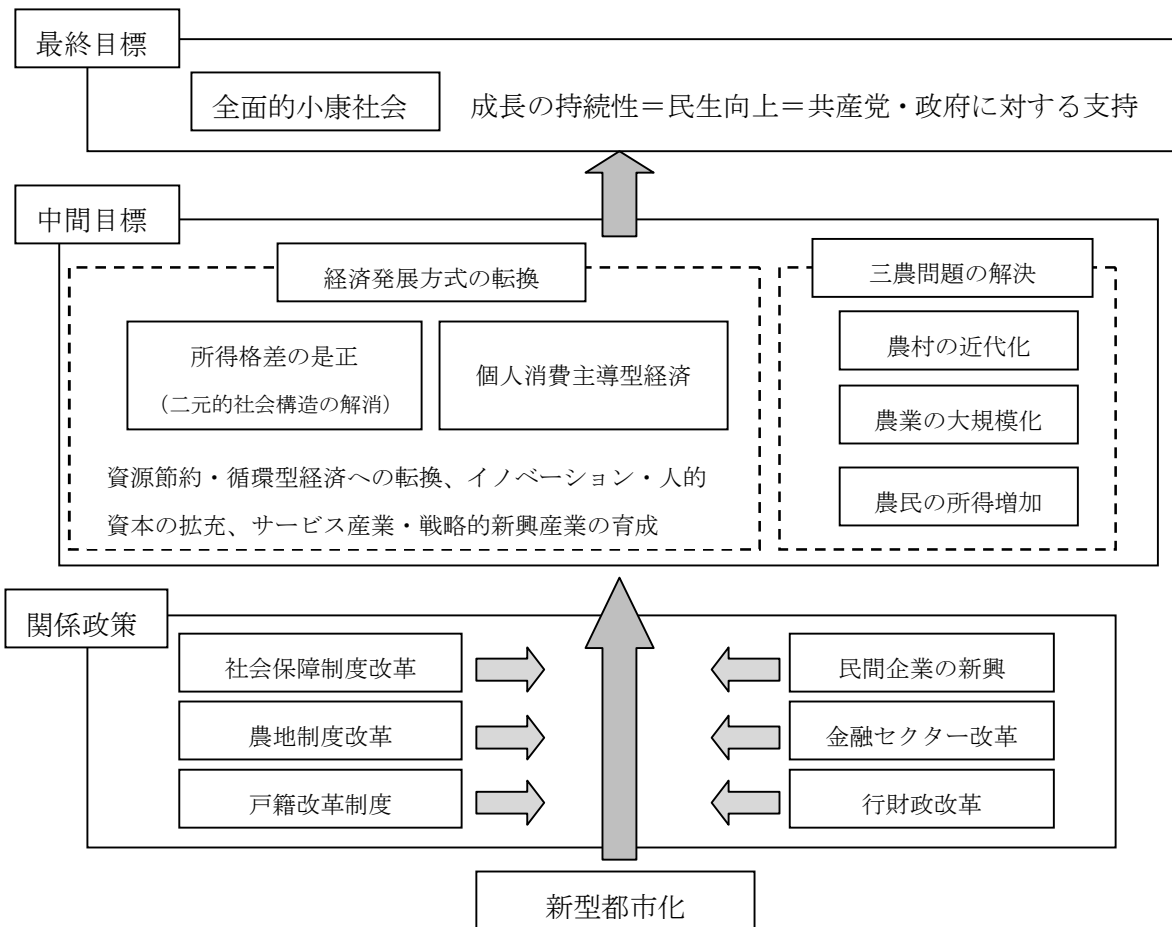
こうした「城中村」が全国の大中都市に広がっている。「2013-2017年中国城中村改造建築深度調研与投資戦略規画分析報告」によれば、2006～2010年の5年間に北京市で171の「城中村」が改造中で、北京にはほかに100余の「城中村」がある。全国で見ても、浙江省温州市には138箇所もあり、上海、武漢、成都、重慶、合肥、鄭州、宝鷄、銀川、フフホト、貴陽などにも同様な「城中村」現象が出現している。

第3章 中国が目指す「新型都市化」と改革

第1章および第2章において、中国における都市化の現状とこれまでの都市化の歩みを確認し、これまでの都市化の過程において、経済発展を優先した無秩序な開発を行ってきたことで、「都市と農村の格差拡大」「沿海部の大都市への人口集中」「交通渋滞や環境破壊をはじめとする都市病」などの問題が発生してきたことを紹介した。

これら中国の従来都市化モデルによって累積されてきた問題と矛盾を解決すべく、中国政府は2014年3月16日、今後しばらくの全国の都市化の健全な発展を指導するためのマクロ的、戦略的、基礎的な計画を示したガイドラインである「国家新型都市化計画(2014～2020)」(以下、「計画」)を発表した。新型都市化は、今後の中国の命運を左右する重要政策として位置づけられている。「都市と農村の二元構造」、「三農問題」をはじめ、前章で述べたような複雑に絡み合う諸課題の解決を図るための重要な手段であり、地域の協調的発展の力強い支えとなり、内需拡大と産業アップグレードの重要な突破口となるものと期待されている。これにより社会の安定化が進み、最終的に、経済成長が持続するという好循環が生まれ、さらには、2030年までの全面的小康社会の実現という共産党と政府が掲げる最終目標の達成が視野に入っているのである。

図表 12 新型都市化の全体像



出典：三浦有史（2014）「中国『城镇化』の実現可能性を検証する」JRI レビュー 2014、Vol. 3、No. 13

第1節 新型都市化計画の概要

1 何が「新型」なのか

計画は、いわゆる粗方式的な工業化への反省で提起された「新型工業化」と歩調を合わせたものであり、人間本位主義で持続可能な都市化を目指すことが冒頭で強調されている。李克強首相は、「新型都市化は人を核心とした都市化であり、農民の意思を尊重し、農民の権益を保護する都市化であり、集約型、インテリジェンス、クリーン、低炭素など人と自然を融和させる都市化である」と主張している。

また、「3つの1億人問題」（①既に農村から転出した1億人規模の都市での定住問題、②1億人が住む都市部のバラック密集地や「城中村」の改善、③中西部地域における1億人規模の都市化の実現）に取り組む方針を明らかにしている。

計画で示されているキーワードは図表13のとおりだが、簡単に言うと、今後も農村から都市への移動を推進し、都市化と内需拡大による経済発展を目指す一方、従来都市化の過程で起きた「都市と農村の格差拡大」「沿海部の大都市への人口集中」「交通渋滞や環境破壊をはじめとする都市病」といった歪みを解消するため、土地に依存した都市化から、土地・資本・労働の効率的分配が行われる都市化を目指すということである。

具体的には、人口移動の方向と速度を以下のように変えていく。人口移動の方向については、産業誘致やインフラ整備により中小都市への人口移動を促し、特に中西部の地域の都市化を推進する。速度については、戸籍制度改革により農民の都市戸籍転換を認め、移動のスピードを上げるが、小都市では解放する一方で大都市では人口集中を回避する。また、中国の人々の暮らしの質を向上する。農民には、集団所有である農地に対する様々な権利を保護し、農民工に都市市民と同等の公共サービスや住環境を整備し、さらに全人民に全国統一の社会保障制度を整備し、環境に配慮した街づくりを行う、というものである。

図表13 新型都市化計画に掲げられている10のキーワード

	項目	内容
1	人間本位の都市化	秩序だった農業人口の都市市民化、農民工も含め全ての都市住民に都市の公共サービスを提供
2	1億人の都市移動	常住人口都市化率約60%、戸籍人口都市化率約45%を達成し、1億人の農業人口を都市部に定住
3	ポイント制で都市定住	都市の規模に応じた戸籍規制の緩和実施。大都市ではポイント制で都市戸籍転換の規模を調整
4	農民工の政治参加	農民工を都市の企業、教育、社会に組み入れ。政治・社会への農民工の参加率を引き上げ
5	中小都市をメインとした都市化	中小都市における都市インフラや公共サービスの整備を強化し、都市規模構成を最適化

6	住宅情報ネットワーク	健全な不動産市場育成のための枠組み、統一の不動産登記制度の構築
7	社会保障の適用範囲拡大	保険加入・費用納付率を上昇、全国統一の基本養老保険制度、基本医療保険制度建設
8	中西部の都市圏育成	中西部に沿海部や国外からの産業を誘致し現代的に産業体型の発展模索
9	交通整備	鉄道や道路など交通のネットワーク整備、都市間の連携強化
10	エコ文明	エコ生産、エコ消費を都市生活のスタンダードとし、生活環境の質を向上

出典：中国政府網

そして、これらを達成するために、5つの改革を挙げており、長年課題となってきた戸籍制度、土地制度、財政・金融制度改革などが盛り込まれている。

図表 14 新型都市化計画に掲げられている5つの改革

	5つの改革	内容
1	人口管理制度改革の推進	居住証制度の設立、人口情報管理制度を整備
2	土地管理制度改革の深化	都市の用地規模調整、土地集約制度の整備、国有地の有料使用制度、農村の土地管理制度改革（土地請負経営権保護）、土地収用制度改革
3	都市化の資金保障メカニズムの革新	財政移転支出制度整備、地方税体系の整備、都市建設投融资メカニズム建設
4	都市住宅制度の整備	住宅の供給体型整備、保障性住宅制度を整備、長期的な不動産市場調整メカニズム整備
5	生態環境保護制度の強化	エコ文明の審査評価メカニズム建設、国土空間開発保護制度を整備、資源の有償使用と生態保障制度、資源環境財産権取引メカニズム、環境管理制度

出典：中国政府網

2 計画の数値目標

図表 15 国家新型都市化計画の主要な目標値

指 標 項 目	2012 年	2020 年
【都市化水準】		
常住人口の都市化率 (%)	52.6	60前後
戸籍人口の都市化率 (%)	35.3	45前後
【基本公共サービス】		
農民工同伴子女義務教育享受割合 (%)	—	≥99
都市部失業者、農民工、新規労働者の 基本的職業技能訓練実施のカバー率 (%)	—	≥95
都市部常住人口基本養老保険カバー率 (%)	66.9	≥90
都市部常住人口医療保険カバー率 (%)	95	98
都市部常住人口保障性住宅カバー率 (%)	12.5	≥23
【インフラ施設】		
人口100万人以上の都市公共交通の利用割合 (%)	45(*)	60
都市部公共用水普及率 (%)	81.7	90
都市部汚水処理率 (%)	87.3	95
都市部生活ゴミ無害化処理率 (%)	84.8	95
都市部過程ブロードバンド接続比率 (%)	4	≥50
都市部社区総合サービス施設カバー率 (%)	72.5	100
【資源環境】		
1人当たり都市部建設用地 (㎡)	—	≤100
都市部再生可能エネルギー消費比率 (%)	8.7	13
都市部新建築物に占めるグリーン建築の比率 (%)	84.8	95
都市部建設済地域の緑地比率 (%)	4	≥50
地级以上都市の空気質の国家基準への達成水準 (%)	40.9	60

政府発表の「国家新型都市化計画（2014～2020）」より作成。（*）は2011年の数値

計画は、4分野(都市化率、基本公共サービス、インフラ整備、環境・資源)18項目の目標を掲げている。(図表15)

まず、都市化率の目標について、前述のとおり、中国の統計基準(都市部常住人口ベース＝常住人口／総人口)では都市化水準は2013年に53.7%に達したが、戸籍人口の都市化率(戸籍保有人口／総人口)は36%に過ぎない。このことから計画では、2020年までに、常住人口と戸籍人口の都市化率をそれぞれ約60%と約45%に向上させると同時に、両者の差を2ポイント縮小し、2020年までに約1億人の農業人口を都市部に移転させることを目指している。

次に基本公共サービスおよびインフラ整備では、常住する都市での生活環境を改善させることに焦点が当てられている。主な目標として、①2020年までに都市部で働く農民工の子女の義務教育参加率の引き上げ、②都市部の農民工の就業能力向上を目的として、2020年までに農民工、新規労働者、失業者を対象とする無償の基本職業技能訓練実施率の引き上げ、③基本養老保険、基本医療保険、保障性住宅のカバー率の引き上げ、④水道水の普及率や汚染水の処理比率の向上、などが掲げられた。

さらに、近年深刻化している環境問題への対応策として、①再生可能エネルギー消費比率の引き上げ、②都市新規建築に占めるグリーン建築の比率の引き上げ、③都市建設完成区の緑地比率の引き上げ、④大気の質が国家基準に達する地级以上都市の引き上げ、などの数値目標が発表された。

3 世界銀行と中国国務院発展研究センターによる都市化発展シナリオ

上記新型都市化計画の発表直後の2014年3月25日、世界銀行と中国国務院発展研究センターによる共同報告書（英文名「Urban China」）（以下、「報告」）が発表された。中国の都市化進展による課題に対し、土地取得制度改革、外出労働者のための都市部住居の整備及び基本的公共サービスへの公平なアクセス確保、地方財政改革（安定財源の確保、地方政府による中央政府の規制範囲内での直接借入の承認）を必要とし、新型都市化計画の趣旨を踏まえた内容となっている。同報告ではまた、2030年時点について、「現状不変」と「改革実施」に分けて都市化関連指標を推計しており、「改革実施」シナリオでは、農村都市間格差が緩和され、環境資源とも調和的になっている。都市化スピードも69%とされ、新型都市化計画の2020年の目標値約60%に対応すると考えられる。

図表 16 世界銀行と中国国務院発展研究センターによる中国都市化発展シナリオ

関連指標（単位基準）	2013年 現在の 実施状況	2030年 現状不変 のシナリ オ	2030年 改革実施 のシナリ オ
都市化率(%)	52	—	69
農業労働者の比率(%)	38	17.1	11.6
GDP（万億ドル、2013年為替レート）	8.5	—	34.5
GDPの前5年の年平均増加率(%)	8.3	4.9	5.2
全要素労働生産性 ＝TFP前5年の年平均増加率(%)	2.2	2.1	2.5
GDPに占める消費分野の比率(%)	46.5	62	66.5
GDPに占める投資分野の比率(%)	48.8	35.5	31
GDPに占める第2次産業の比率(%)	48.8	37.2	33.7
GDPに占める第3次産業の比率(%)	38.7	—	53.6
都市農村住民所得格差（倍率）	3.8	3.3	2.6

GDP 単位当たりのエネルギー消費量 (トン標準炭/10,000 元)	1.41	0.73	0.64
GDP 単位当たりの二酸化炭素の排出量 (トン標準炭/10,000 元)	3.32	1.68	1.39

出典：世界銀行・中国国務院発展研究センター（2014年3月15日）「Urban China」

また報告は、新たな都市化モデル設立のため、土地制度改革、戸籍制度改革、財政・金融改革など6つの重点政策（図表17）を挙げ、政府の関与に加え、市場の合理的な働きによる誘導効果も重視している。

図表17 Urban China で示されている、新しい都市化に必要な6つの重点政策

	6つの重点政策	内容
1	土地制度改革	土地に関する権利保護の強化、土地資源利用の最適化
2	戸籍制度改革	居住地ベースでの登録システムの構築及び公共サービスへの平等なアクセスを提供
3	都市化にかかる金融システム及び地方政府の財政・金融改革	地方政府の歳入・補助金制度の改善、地方政府の借入に関する枠組み構築、金融セクターの改革
4	都市計画・都市デザインの改革	各都市の地域特性に即した都市計画の策定、各都市間の協調促進
5	環境保護の推進	効果的な規制・環境政策実施、実施レベルでの取り組み強化
6	地方政府の行動様式の改革	役人の成績評価制度の改善、各地方政府に財政担当長官を配置

計画と報告の共通点は、土地制度、戸籍制度、財政・金融システム、環境保護といった問題への取り組みが重要であることだが、特に土地制度改革が重視されているようである。計画の5つの改革の中でも土地制度改革に最も多くの分量が割かれているし、報告では、重点政策の中でも、最も緊急性を要しているのが土地に関する問題であるとされている。

また報告によれば、実行すべき政策の順序として、土地に関する問題に次いで重要であるのが、地方政府の資金調達に関する改革である。地方政府債務を解消すべく、規制や地方政府の歳入源を強化してから、資金調達に関する地方政府の市場への正式なアクセスを認めるべきとしている。ただ、市場ベースでの農村から都市への土地の転換については、今後試行を重ねていく必要があり、長期的な課題であるとしている。

次節において、今後の中国における都市化の鍵の握ると考えられる土地制度と戸籍制度の2つの改革について展望する。

第2節 都市化の鍵を握る制度改革

1 土地制度改革

2013年12月の第18次第3回中央委員会全体会議（三中全会）での「改革深化に関する決定」で、土地制度に関して農民の土地請負経営権・住宅財産権に対する保護、土地徴用範囲の縮小、土地徴用された農民に対する保障の改善、国家・企業・個人の土地収益分配メカニズムを構築し、個人の土地収益を合理的なレベルに引き上げることなどが発表された。

図表 18 土地制度改革の主な内容

【土地請負経営権】
<ul style="list-style-type: none">○農村の土地集団所有権を堅持し、農民の土地請負経営権を法律にて保護○農民の請負農地の占有・使用・収益・転売権利、および請負経営権の抵当・担保権を認可<ul style="list-style-type: none">農民が土地請負経営権にて株式を取得し、農村の産業化経営を発展させることを認可○農地請負経営権の公開市場における専門大手企業・家庭農場・農民合作社・農村企業間の販売・転売を奨励し、多形式での大規模経営を発展
【土地徴用と土地価格】
<ul style="list-style-type: none">○土地徴用の範囲を縮小し、土地を徴用された農民への保障を改善○計画と用途管理の前提のもとで、農村の集団所有経営性用地の譲渡、賃借、株式化を許可、国有地と同じく市場化し、同じ条件ならば同じ価格とする○国家・集団・個人の土地収益の分配メカニズムを構築、個人の土地による収益を合理的なレベルに引き上げ

出典：2013年三中全会での「改革深化に関する決定」より抜粋

具体的な施策は発表されていないが、農民の住宅財産権の抵当・担保・転売については、今後数カ所で試験的に実施される予定である。農民の土地や住宅からの財産性収入の増加を図ることはまだ研究レベルに止まっており、農村の財産所有権の移転取引市場も未だに形成されていない。農民の財産権保護による収入増加を実現させるにはまだ時間を要すると思われる。

また、2014年3月に発表された計画で述べられている土地制度改革も、土地利用の効率を上げるべく、市場をベースとした土地取引制度を整備するというものである。第2章でも述べたとおり、従来の土地制度では、農民の土地は集団所有であり、省・県・市などのレベルの目的での土地収用が容易になされてきたため、個々の農民の権利が弱く、また土地資源が非効率的に分配されてきた。つまり、土地制度は都市化によって進行した各種ゆがみの根本原因の一つともいえ、改革が喫緊の課題なのである。

こうして、当面は土地制度改革が重点的に推進されると考えられるが、改革を実行するにあたって最も問題になるのは地方政府の財源との関係である。中国の土地制度では土地の私有は認められておらず、農地を住宅地や工業地に転用するためには地方政府の収用を経なければならない。したがって、これまで土地の売買は地方政府が実権を握り、地方政府の収入の約40%は不動産関連税や土地譲渡金に依存している。だが、今般の改革は、地方政府の土地売買の権限を取り上げ、土地取引は市場メカニズムによるとするものである。

このように収入源の大幅な変化が求められる中、報告によれば、2013年から2030年まで、都市化には毎年GDPの約6%（2013年の数字では約3兆元、日本円で約48兆円）のコストがかかるとされている。従来型の収用による土地財政から、税収の多様化及び徴収強化へと舵を切り、かつ必要な財源を確保するには、地方政府に大きな負担となってくる。

なお、中央と地方の財政移転制度の整備や、地方債発行を含む金融市場の整備・発展といった地方政府の税収以外の資金確保の手段の整備も合わせて実行される予定である。しかし、後者については、中国当局はシャドーバンキング問題の解決、金融自由化といった問題に取り組んでいる最中であり、かつ地方政府債務の急速な拡大が懸念されていることを鑑みると、地方政府の債務が拡大するような取引については、引き続き慎重な取り扱いがなされていくのではないかと考えられる。

そう考えると、土地制度改革は、地方政府の財政能力向上とのバランスを考慮して進んでいくのではないかと予想される。

2 戸籍制度改革

「人間本位の都市化」推進に不可欠な戸籍制度改革については、2014年7月30日、国务院が「戸籍制度改革の更なる推進に関する意見」を発表し、全国で実施される方針が打ち出された。1958年に「中華人民共和国戸籍登録条例」が打ち出されて以来、半世紀以上続いた現行の戸籍制度が転換期を迎えたことになる。

(1) 戸籍制度改革の主な内容

今回の戸籍制度改革の目標として、2020年までに、①都市と農村の戸籍登記制度を統一させ、「居住証制度」を全面的に実施、②約1億人の農村人口を都市戸籍へ移転、③義務教育、就業、基礎養老年金、基礎医療衛生、住宅保障などの公共サービスは全常住人口を対象とすること、などが盛り込まれた。

①の「居住証制度」は、人口移動を促すために、常住戸籍地を離れて市級以上の都市に半年以上住む市民には居住証を発行するというもので、居住証を持つ市民（家族含む）が条件を満たせば、その都市で常住戸籍を取得することができる仕組みである。農民工が都市部に出てきてもこれまで制限のあった社会保障の享受や労働条件など様々な問題が解決に向かうと期待される。

図表 19 戸籍制度改革の主な内容

項目		内容
1	改革の目標	<ul style="list-style-type: none"> ○戸籍移転政策の調整を行い、都市と農村の人口管理制度を統一させ、「居住証制度」を全面的に実施 ○規範と秩序ある新戸籍制度の下で、約1億人の農村人口及びその他の常住人口を都市戸籍に編入 ○義務教育、就業サービス、基礎養老年金、基礎医療衛生、住宅保障など基本的な公共サービスが全常住人口をカバー
2	戸籍転換政策	<ul style="list-style-type: none"> ○鎮と小都市への戸籍転換を基本的に全面開放 ○中小都市への戸籍転換を秩序よく開放 ○大都市への戸籍転換条件を合理的に設定 ○超大都市への戸籍転換を厳しくコントロール
3	人口管理面の革新	<ul style="list-style-type: none"> ○農業と非農業戸籍の区分を撤廃し、「居住証制度」を全面的に実施 ○居住証所有者が戸籍人口と同様の公共サービスを享受 ○実際の居住人口をベースとする全国人口情報管理制度の確立
4	移転人口の合法権益の保障	<ul style="list-style-type: none"> ○農村所有権制度の改善 ○基本公共サービスのカバー率の拡大 ○基本公共サービスの財政面保障の強化

出典：国務院「戸籍制度改革の更なる推進に関する意見」

（2）都市人口規模別の戸籍移転政策

都市人口規模別の詳細な戸籍移転政策も初めて発表された。農業人口が比較的集中している地域を行政区画した「建制鎮」と小規模都市では戸籍制限を全面的に撤廃するなど、中小都市については戸籍制度の大幅な緩和を進める一方、大都市については引き続き人口増加を抑制する方針が打ち出された。

① 鎮と小都市（人口20万人程度）については、基本的に移転者数の制限を設けず、都市戸籍へ転換希望があり、賃貸住宅を含む合法かつ安定した住居を持つ者に対しては、本人及び配偶者・未成年の子供・両親を含め都市常住戸籍の申請が可能。

② 中都市（人口50～100万人程度）については、都市戸籍への転換希望があり、賃貸住宅を含む合法かつ安定した住所を持ち、合法かつ安定した職業を有する者に対しては、都市常住戸籍の申請をすることが可能。

③ 大都市のうち人口が100～300万人程度の都市については、合法かつ安定した就業をして一定年数が経過、合法かつ安定した住所を持ち、社会保険加入も一定年数が経たことが都市戸籍の申請条件。

④ 大都市のうち人口が300～500万人の都市については、戸籍編入の規模とスピード

を適度にコントロールし、人口の急増を抑え、都市戸籍編入の条件をより厳格化。

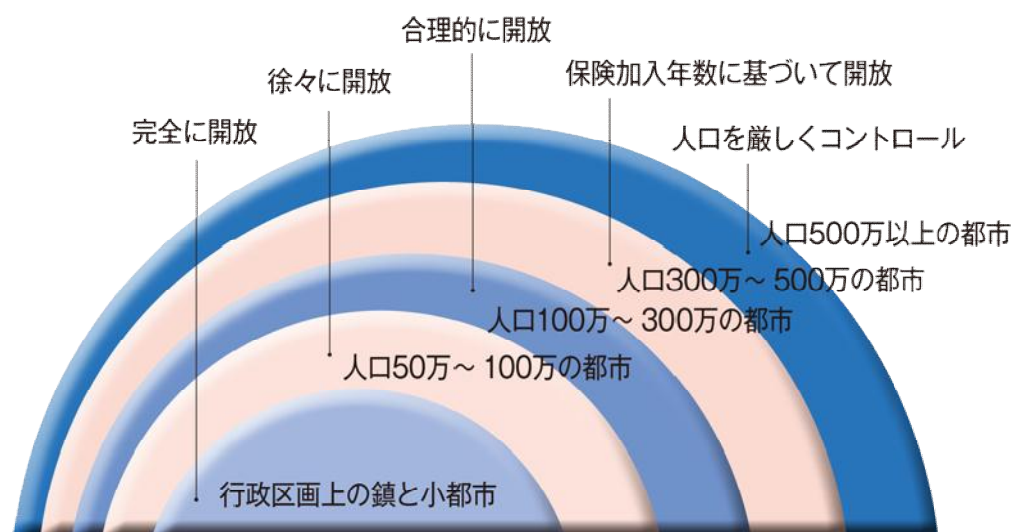
⑤ 超大都市（人口 500 万人以上）については、人口を厳しくコントロール。ポイント制を導入し、公開かつ透明な戸籍編入ルートを確立

図表 20 都市規模別の人口管理政策

分類	都市への編入原則・条件
鎮と小都市	<ul style="list-style-type: none"> ○全面開放、制限なし ○都市戸籍へ転換する意欲がある ○賃貸住宅を含む合法かつ安定した住所を持つ ○本人、共同生活の配偶者、未成年の子供、親は都市常住戸籍の申請が可能
中都市	<ul style="list-style-type: none"> ○基本的に開放する ○都市戸籍へ転換する意欲がある ○賃貸住宅を含む合法かつ安定した住所を持つ ○合法かつ安定した職に就業
大都市	人口 100～300 万人の大都市： <ul style="list-style-type: none"> ○合法かつ安定した就業をして一定年数が経つ ○合法かつ安定した住所を持つ ○社会保険加入して一定年数が経つ
	人口 300～500 万人以上の大都市： <ul style="list-style-type: none"> ○人口編入の規模とスピードを適度にコントロールし、人口の急増を防止 ○都市戸籍編入の条件の厳格化
超大都市	人口 500 万人以上、特に 1,000 万人以上の超大都市： <ul style="list-style-type: none"> ○人口規模を厳しくコントロール ○ポイント制度を導入、公開かつ透明な戸籍編入ルートの確立

出典：国務院「戸籍制度改革の更なる推進に関する意見」

図表 21 都市戸籍の獲得制限



出展：人民中国編集委員会「人民中国 2014 年 7 月号」

今回の戸籍移転政策では、大都市の肥大化による諸問題の深刻化を防ぎながら、「人の都市化」を秩序よく進めていく方針が示された。北京市や上海市、広州市、深セン市などの大都市は交通機能がまひするなど常住人口がほぼ限界に達しており、主に3～4級都市と呼ばれる地方都市へ農村部住民の移住を誘導したい考えとみられる。2020年までに中小都市と人口500万人以下の大都市を中心にした都市化を推進する方針と考えられる。

第3節 新型都市化により期待される効果

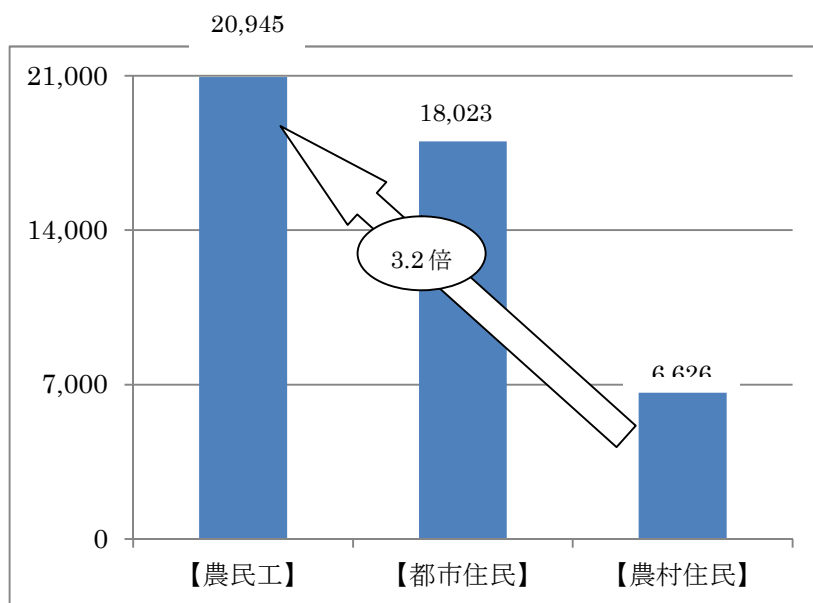
1 人の都市化による消費拡大

今後、人の都市化の進展に伴い、2014年から2020年まで1億人（年平均で約1,400万人）の農村住民が都市部に常住するようになると、収入の増加やライフスタイルの変化に伴い消費拡大が期待される。

2013年の都市住民一人当たり消費支出額は農村住民の2.7倍となっている。過去10年間の平均値が3.1倍であったことを鑑みると、一人の農村住民が農民工として都市部で常住した場合、消費額は農村常住時の3倍前後に膨らむ可能性がある。また、農民工の一人当たり年収（2013年：31,308元）及び都市住民の消費性向（2013年：66.9%）を用いて試算すると、農民工一人当たり年間消費支出額は20,945元になる。2013年の農村住民の一人当たり年間消費支出額は6,626元であったことから、農村住民が都市部に農民工として常住した場合、消費支出額は3倍以上に膨らむ計算になる。

2013年の中国の個人消費の名目GDP比率は36.2%と、2010年（34.9%）を底に緩やかに上昇しているが、日米の高度成長期と比べても低水準に止まっている。今回の都市化の進展による個人消費の拡大は、消費主導型経済への転換にプラス効果を及ぼす公算が高いといえる。

図表 22 中国の一人当たり消費支出（2013 年）



(元/人、年)

出典：Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ 「BTMU China Economic TOPICS」 No.54

2 人の都市化による投資拡大

今回の計画では、2020 年までの交通・運輸関連のインフラ投資についても目標が打ち出された。

具体的には、①鉄道サービスでは、一般鉄道は人口 20 万人以上の全都市、高速鉄道は人口 50 万以上の都市をカバー、②道路サービスでは、一般道路は県級都市、高速道路は人口 20 万人以上の都市をカバー、などである。このほか、都市間の交通網の改善、中小都市と鎮級都市の交通環境の改善、都市内部の公共交通の拡大などの内容も盛り込まれた。

また、県級と重点鎮級の都市公共インフラ施設について、公共水道、汚水処理、ごみ処理、道路交通、ガス供給などの整備に関する具体的な目標と投資内容が発表された。交通インフラ整備が遅れている中小都市の生活環境を向上させることで、大都市への人口の一極集中を是正する狙いがうかがえる。

図表 23 2020 年までの交通・運輸関連のインフラ施設投資について

項目	内容
1 総合交通運輸網を強化	鉄道：一般鉄道が人口 20 万人以上の全都市、高速鉄道が人口 50 万人以上の都市を基本的にカバーする
	道路：普通国道が県レベル都市を基本的にカバーする、国家高速道路が人口 20 万人以上の都市をカバーする
	航空：民用航空のネットワークを拡張し、航空サービスが全国 90%前後の人口をカバーする

2	都市群の間の総合交通運輸網を改善	国家「五縦五横」（注：全国土を縦横する各5本の総合運輸道路網を指す）の道路をベースに、中部・東部都市群の対外交通網を強化し、西武都市群の対外交通網建設を加速する
3	都市群内部の総合交通運輸網を構築	都市群内部の高速道路や快速鉄道を中心とする輸送能力を高め、東部都市の交通一体化を図る。中西部地域都市群内部主要都市間の高速鉄道、高速道路建設を加速し、都市群内部の快速交通運輸網を形成する
4	中小都市と鎮レベル都市の交通条件を改善	中小都市と鎮級都市の外部との連結、通行能力、技術レベルなどを改善する
5	都市内部の公共交通を優先的に発展	公共交通を中心とする都市内部の交通網を建設、100万人以上の都市の中心エリアにおいて500メートル間隔での駅の設置を実現する

出典：Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ「BTMU China Economic TOPICS」No.54

図表 24 県級と重点鎮級都市の公共インフラ施設投資について

	項目	内容
1	公共給水	給水設備の建設を強化し、県級都市と重点鎮級都市の公共給水普及率を85%以上にする
2	汚染水処理	集中汚染水処理工場あるいは分散型生態処理施設を建設し、すべての県級都市と重点鎮級都市が汚染水処理能力を有し、県級都市の汚染水処理率が約85%、重点鎮級都市が約70%に達するようにする
3	ごみ処理	県級都市がごみの無害化処理能力を有するようにし、ごみ収集と運送関連の施設を重点的に建設し、すべての鎮級都市でごみ収集、運送施設を設置する
4	道路交通	都市と農村の交通を一体化し、県級都市を基本的に高等級道路で結び、重点級都市の公共交通網を積極的に発展させる
5	ガス給熱	都市天然ガスパイプ網、液化天然ガスステーション、集中給熱などの建設を加速し、中型大型バイオガス、生物質ガス、地熱エネルギーを発展し、県級都市の民用石炭から天然ガスへの切り替えを推進、北方地区の県級都市と重点鎮級都市の集中給熱水準の著しい改善を目指す
6	新型エネルギー	中小都市と鎮級都市の外部との連結、通行能力、技術レベルを改善する、資源豊富な地区の新型エネルギーと再生可能なエネルギー

		一消費の比率を大幅に引き上げる。条件のある地区での再生可能なエネルギーの建築への応用を奨励
--	--	---

出典：Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ「BTMU China Economic TOPICS」No.54

今後、2020年までの間に年平均で約1,400万人が新たに都市戸籍保有者となることが見込まれるが、中部、西部の都市および中小都市を中心に、公共サービス・インフラ関連、養老施設・医療関連、教育・就業関連の投資増加及び保障性住宅を含む住宅建設などの投資需要は大きいとみられる。

また、環境・健康意識の高まりにつれて環境悪化に不満を持つ国民が増加しており、今後の都市化推進の過程で環境関連投資が更に増加する可能性もある。

中でも省エネ・低炭素指向のための「スマートシティの建設指針」と「グリーンシティ建設の主要事業」を計画においてそれぞれ6項目に分けて策定し、新型都市化の特色を鮮明に示している。

図表 25 新型都市化計画によるスマートシティの建設指向

【1. 情報ネットワークのブロードバンド化】
<ul style="list-style-type: none"> ・光ファイバーによる通信ネットワークの都市部家庭の利用普及を推進し、都市部ブロードバンドの容量を50Mbpsの水準に、50%の家庭を100Mbpsに、先端的都市の一部家庭を1Mbpsに引き上げる。 ・4Gのネットワークの建設を推進し、都市部公共サービスの重点区域の無線局のネットワークカバー能力を加速させる。
【2. 企画管理の情報化】
<ul style="list-style-type: none"> ・デジタル化都市管理事業を発展させ、そのためのプラットフォームの建設と機能拡張を推進し、都市部統一の地理空間情報プラットフォームとデータセンター建物を建設し、スマートシティのための公共情報プラットフォームを建設し、総合的に都市計画、国土利用、都市配線網、園林緑化、環境保護などの都市インフラ施設管理のデジタル化と正確化を推進する。
【3. インフラ施設のスマート化】
<ul style="list-style-type: none"> ・スマート交通を発展させ、交通誘導、指揮管制、運営管理および応急処置の知能化を実現する。 ・スマートグリッドを発展させ、分散式電源の導入と住民・企業の電力使用の知能的管理を支援する。知能的水供給事業を発展させ、水供給の全過程をカバーし、供給される水の水質安全が保証された排水と汚水処理システムを構築する。スマートグリッド、都市の地下空間、地下パイプの情報化管理と運行監督の知能化を実現する。スマート建築を発展させ、建築の施設、設備、省エネ、セキュリティの知能化を実現する。
【4. 公共サービスの利便化】
<ul style="list-style-type: none"> ・部門間、地域間をまたぐ事業協力・共に建設・共に享受する公共サービス情報ネットワークシステムを樹立する。

<ul style="list-style-type: none"> ・情報技術を利用して、都市における教育・雇用・社会保険、養老、医療および文化サービスの方式を創出する。
<p>【 5. 産業発展の現代化】</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・伝統的産業の情報化システム改造を加速し、製造業生産方式のデジタル化、ネットワーク化、知能化、サービス化への転換を推し進める。 ・積極的に情報サービス業を発展させ、E ビジネスと物流情報化の連動発展を推進し、新しい業態を育成・創出する。
<p>【 6. 社会管理運営の精細化】</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・市場の監督管理、環境管理、信用サービス、応急保障、治安防犯、公共安全などの社会管理整備などの領域において、情報応用の深化をはかり、完全とした情報サービス体系を建設し、社会管理の新方式を創出する。

出典：国務院「国家新型都市化計画（2014～2020）」

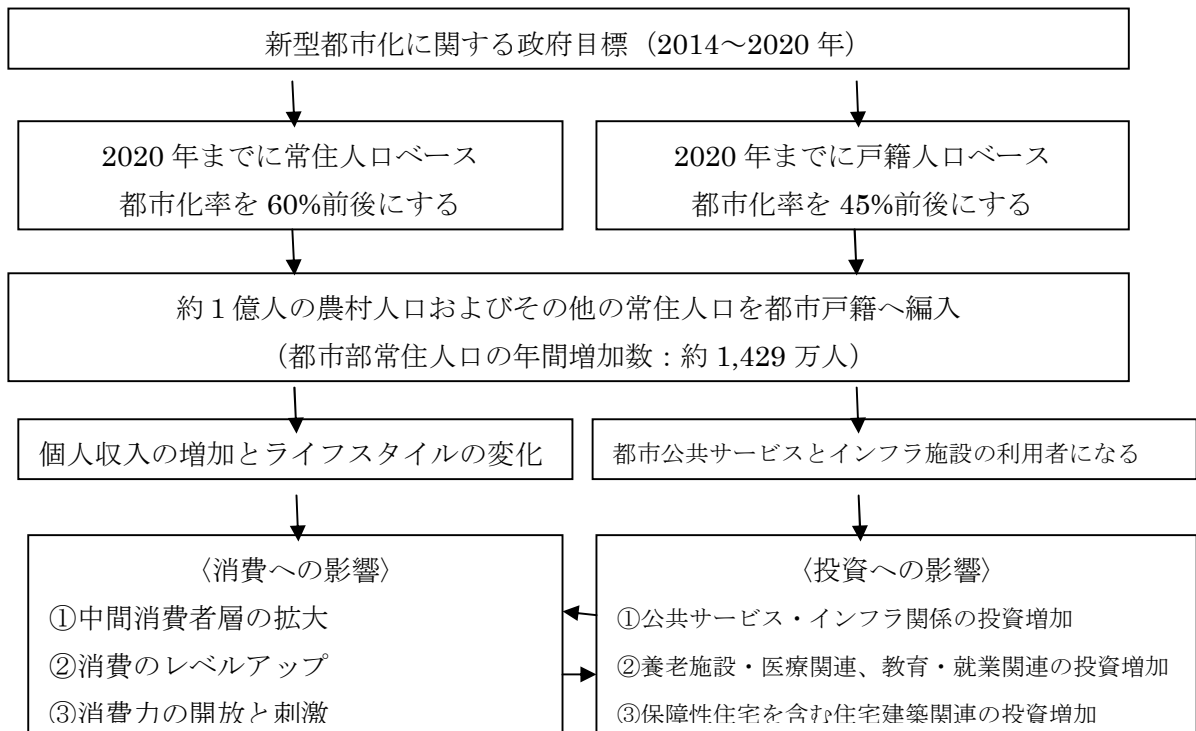
図表 26 中国グリーンシティ関連の重点事業

<p>【 1. グリーンエネルギー事業】</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・新エネルギーシティパイロット都市の建設とスマートグリッドパイロット事業の推進。新エネルギーパイロット都市をてこにした分散型太陽光発電試験区の建設。北方地域での風力発電による暖房供給実験事業の始動。一部の県で再生エネルギー利用事業の立ち上げとグリーンエネルギー県の建設の推進。
<p>【 2. グリーン建築事業】</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・既存建築のエネルギー供給の計測と省エネ改築事業を強化し、北方の「采暖」地域の住居エネルギー供給計測と省エネ改築事業を完成する。 ・積極的に夏炎熱・冬寒冷地域の建築物と公共建築の省エネ改築事業を推進。 ・公益性・保障性住宅と大型公共建築物へのグリーン建築標準・認証の適用
<p>【 3. グリーン交通事業】</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・新エネ・低排出などのエコ自動車を発展し、充電スタンド、ガス補給処などの建設を加速し、歩道、自動車道の交通システムを強化する。 ・積極的に混合電力、電動、天然ガス等の新エネルギーとクリーンエネルギー車の公共交通領域への試験利用及び空港、駅、埠頭等の省エネ改築を推進。 ・太陽エネルギー等の再生可能エネルギーの利用を普及し、運営車両燃料消耗料基準認可制度を厳格に実施し続け、2020年までに高排ガス車の淘汰を完遂。
<p>【 4. 産業園區の循環化改造事業】</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・国家級および省級の産業パークを重点に循環化改造を推進し、土地の集約的利用、廃棄物のリサイクル化、廃水の循環利用と汚染物質の集中処理を達成。
<p>【 5. 都市環境の総合的整備】</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・人工知能設備の製造過程における感知、命令、執行の三大方面に関して、突破的な技術進歩を達成する。 ・インテリジェント計器設備、制御設備、産業ロボットと電動パーツ部品の研究開発と量

<p>産化を目指す。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・インテリジェント関連設備の石油加工、石炭開発、発電、環境保全、紡績、冶金、建材、機械加工、食品加工などの代表的な製造業分野の利用を促進。
<p>【6. グリーン生活アクション】</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・衣食住・旅行などの面において、節約・適度、グリーン、低炭素、文明節約のライフスタイルへの転換を加速。 ・エコ文化の育成やグリーン消費の誘導に取り組み、省エネ・環境保護型の自動車や省エネ型住宅の普及を促進。 ・都市部の廃棄物の回収体制と厨房廃棄物の資源化利用体制整備を強化。 ・使い捨て製品の使用を減らし、商品の過剰包装を抑制する。

出典：国務院「国家新型都市化計画（2014～2020）」

図表 27 都市化の消費と投資への影響



出典：Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ「BTMU China Economic TOPICS」No.54

第4節 都市化にかかるコストと地方財政

1 都市化を推進するために必要なコスト試算

人の都市化の中心となる戸籍制度改革に関連して、シンクタンクと官僚養成の機能を兼ね備える国家行政学院は、2013年初から、財政部に提出するため、市民化にどの程度のコストが必要になるかを試算しているが、暫定推計として、2013～2020年の8年間に毎年必要となる新たな財政支出は2013年価格で2261.38億元、期間中の総額はおよそ1.8

兆元になると推計している。

具体的には出稼ぎ農民工人口(国家統計局発表の外出農民工) 1億 6,300万人を対象に、8年間毎年8分の1ずつ都市戸籍を与え「市民化」していった場合に、毎年それによって追加的に必要となってくる財政負担が上記の金額になるとのことである。1.8兆元の内訳は、教育 809.9 億元、養老保険補助 938.13 億元、最低生活保障 155.07 億元、保障性住宅 13783.68 億元などとなっており、住宅関係が大きい。

また、国家發展改革委員会経済研究所の試算によれば、都市化に伴う社会保障・公共施設整備のための必要な事業費は、2020年までに総額 30 兆元を超えると予測されている。都市化率を1ポイント上昇させるために必要な事業費は総額 6兆 6,000 億元に上るとの試算もある。これに基づけば、2020年までに必要な事業費は総額 50 兆元近くに達する。國務院發展研究センター金融研究所は、都市化に必要な事業費の不足額が 2020年には 11 兆元に達すると試算している。つまり、政府債の発行(財政的に発行可能な規模)に加え、金融市場などから 11 兆元の資金を調達しなければならない計算である。

さらに、2014年3月、財政部の王保副部長は、2020年までの都市化推進に必要な投資資金は 42 兆元との試算を明らかにした。年平均すると約 6 兆元となるが、これは地方政府の財政支出額(2013年:約 12 兆元)の半分に相当し、地方政府にとって大きな財政負担となる。王氏は資金調達方法として、官民パートナーシップによる PPP (Public Private Partnership) など新しいメカニズムが必要であると述べた。

このように、政府が目指す新型都市化を推進するには、膨大な流動人口に対する社会保障や、住宅、公共交通、医療、上下水道、電力やガスの供給、廃棄物処理などのインフラ整備や、人々の生活に便利なサービスの提供が前提条件となるため、当然大量の資金が必要となる。

しかし、この都市化に伴う巨額の資金需要をまかなえる多様な投融資の仕組みはまだ中国では整っていない。次項において、今後国と地方政府がどのように資金調達をしようとしているのかを紹介する。

2 必要となる多様な資金調達システムの構築

(1) 資金調達制度の現状と地方政府の財源不足

中国には巨大な投資需要が存在する一方、今後の都市化に伴う資金需要をまかなえる多様な投融資の仕組みはまだ整っていない。現時点で最も一般的な資金調達手段は、地方政府予算からの財政支出と財政投融資である。BOT (Build, operate and transfer) 方式など他の資金調達方法はまだ普及しておらず、運用制度の面でも難がある。地方政府では近年、成長鈍化の影響により収入増加のペースが大幅に落ち込む一方、負債が急増しているため、それ以上に資金を調達することが難しくなり、金融リスクも増大している。

1993年から1994年にかけての大規模な経済体制改革によって、中国政府による都市化事業のための投融資制度が確立され、都市建設分野における中国政府、地方政府の権限がそれぞれ明確にされた。中央政府は主として国家経済や国民生活、広域性の大型インフラ、重要な農業・水利プロジェクトを、地方政府は地域性のインフラプロジェクトをそれぞれ

担当することとなった。1994年には国家開発銀行が設立され、中央政府による全国的かつ重要な公益プロジェクトやインフラプロジェクトのための資金調達を任された。中央政府はこのほか、国債や政府債（鉄道建設などの場合）の発行を通じた資金調達も可能である。

一方、地方政府によるインフラプロジェクトについては、資金調達制度の整備が遅れている。現行の「予算法」では、各地方政府が赤字予算を立てることは認められておらず、法律または国务院（内閣）の規定で別途定められた場合を除き、地方債の発行も認められていない。1990年代、地方政府は国家開発銀行の指導下で「地方政府融資プラットフォーム」を創設し、対象を省レベルから市レベル、県レベルへと拡大した。

現在、地方政府によるインフラプロジェクトの資金調達手段は、①主に地方政府による都市化事業を対象とした「地方政府融資プラットフォーム会社」、②主に土地譲渡収入を原資とした地方政府基金収入によって政府債務返済の主な資金源とする方法、③調達資金を地方政府の都市化事業にあてるための中央政府による国債発行、の主に3種類から構成される。

しかし、銀行に対する強化監督を受けて、「地方政府融資プラットフォーム」による資金調達も厳しくなっている。また、土地譲渡収入をもたらすことのできる土地資源は限られている上、不動産市場の冷え込みや、土地開発コストの上昇などの背景もあり、土地譲渡による資金調達は持続性に難がある。中央政府による国債発行額には上限があるため（年間発行2,000～2,500億元）、各省（直轄市、自治区を含む）への分配額は数十億元程度に留まり、資金需要を満たすには程遠い。

第2章第3節4項でも触れたように、1994年に行われた分税制の改革以降、中央財政と地方財政の分配関係はほぼ常に「中央集権型」のままである。特に中西部において、地方財政はかなりの部分を中央政府からの移転支出に頼っている。この制度的欠陥の背景には、中央財政の移転支出が地方の特定部門への専項移転支出として提供されていることがある。専項移転支出は通常、地方政府の財政支出とセットになっているが、地方財政の負担能力を超える支出が求められることが多い。しかも、補助金の多くが特定財源であり、流用が禁じられている。地方政府には権限に見合う財源がなく、さらにGDP重視の成長路線であるため、必然の結果として、財源不足を補うために「地方政府融資プラットフォーム会社」や土地譲渡収入への過度の依存によって財源不足を補わざるを得ない。

（2）目指すべき方向性

都市化事業費の調達の問題を今後解決していく方向性として、国务院発展研究センター金融研究所長の張承恵氏は次の5点を挙げている。①新たな財政制度を構築し、中央政府と地方政府の財源・権限分配の適正化を進めること、②行政の役割を明確にし、公共サービスの提供と商業ベースの投資活動とを切り離し、財政資金を適切に投入すること、③政府投資に関する意思決定制度を改善し、無計画な意思決定による浪費を防ぐこと、④PPP（Public Private Partnership 官民協力により公共サービスを効率化する事業化手法）などの官民協力モデルを普及させ、公共サービスの提供という行政事業の一部を民間業者に

委託すべく、整った法的環境や、公平性・公正性・透明性の高い管理制度を構築すること、⑤合理的でリスクを管理しやすい地方債制度を構築すること。

（３）政府の動き ー地方債の発行を承認ー

2014年8月31日、全国人民代表大会（全人代）常務委員会は、1995年に施行された予算法の改正案を可決し、2015年1月より地方政府による債券発行（地方債）が認可されることとなった。中国初の地方債市場設立により、財政を安定させたいという狙いがうかがえる。

財務省はすでに、北京市や上海市、広東省など10の地方政府で債券発行を試験的に認めるプログラムで、2014年に合計1,092億元の発行枠を設定している。今回の予算法の改正は、このプログラムを正式なものとし、今後の拡大への道筋をつけるものと考えられる。

今回の改正では、①全人代および全人代常務委員会は国务院が提案した地方債の発行規模を承認、②発行条件として償還計画と安定的な償還原資を保有、③調達資金は地方政府の経常支出と区別し、資金使途は公益性の高い支出に限定すること、などが規定された。

国家審計署（会計検査院に相当）によると、2013年6月末時点で地方政府の債務は17兆8900億元に膨らんでいる。また、2014年3月までに9省で合計8億2100万元の債務が償還期限を過ぎても返済されず、デフォルト（債務不履行）に陥っていたことがわかった（省名など詳細は明らかにされていない）。

さらに、地方政府の債務の5分の1が2014年に償還期限を迎えるという試算もあるなか、中央政府は経済減速を受けて、地方政府の資金調達方法の多様化を急いだとみられる。中央政府は、資金調達を迫られた地方政府が土地売却にますます依存することになると懸念している。

楼継偉財務相は、2014年8月31日のインタビューで、地方債務の状況は今年安定化したとの見方を示し、「（債務残高の）総額は明確には拡大しておらず、全体のリスクは管理可能だ」と述べた。

新たな法律の下で地方政府は、公益に資するプロジェクトの資金調達のために債権を発行することができるが、日常的な業務を対象とする発行はできない。地方政府はそれぞれの予算から債権者に返済する必要があるが、地方債はソブリン債とほぼ同じものとみなされ、デフォルト（債務不履行）にならないよう中央政府が保証するとみられる。

約20年ぶりに実施された今回の予算法改正によって、地方政府が直面していた2020年に向けた都市化推進のための資金調達の課題は解決に向け進み出したといえる。今後は、中央政府が提唱する官民パートナーシップによる投資会社の設立などの動きが注目点の一つなると思われる。

図表 28 全国政府債務・偶発債務残高（2012 年末、2013 年 6 月末）

		政府債務		政府偶発債務				政府債務＋偶発債務	
		全額 (億 元)	20 12 年 GD P 比 (%)	政府 保証 債務 (億 元)	政府が一 定の救済 責任を負 う可能性 のある債 務 (億元)	小 計 (億 元)	20 12 年 GD P 比 (%)	合計 (億 元)	20 12 年 GD P 比 (%)
20 12 年 末	中央 政府	94,3 77	18. 2	2,83 6	21,621	24, 45 7	4.7	118, 834	22. 9
	地方 政府	96,2 82	18. 5	24,8 71	37,705	62, 57 6	12. 0	158, 858	30. 6
	合計	190, 659	36. 7	27,7 07	59,326	87, 03 3	16. 8	277, 692	53. 5
20 13 年 6 月 末	中央 政府	98,1 29	18. 9	2,60 1	23,111	25, 71 1	4.9	123, 841	23. 8
	地方 政府	108, 859	21. 0	26,6 56	43,394	70, 04 9	13. 5	178, 909	34. 4
	合計	206, 989	39. 8	29,2 56	66,505	95, 76 1	18. 4	302, 750	58. 3

出典：国家審計署「全国政府債務会計検査結果」

「政府債務」…政府や政府部門などが借り入れ、財政資金によって返済する債務

「政府保証債務」…政府は債務者ではないが、政府が直接的・間接的に保証している債務。

債務者が返済不能となった場合に、政府が返済責任を負う。

「政府が一定の救済責任を負う可能性のある債務」

…政府は債務者ではなく、保証もしないが、債務者が返済不能となった場合に、政府が一定の救済責任を負う可能性のある債務。

第4章 新型都市化のモデルケース –成都市における都市農村総合計画–

第3章において、中国が目指す「新型都市化」の内容を紹介し、この政策が「都市と農村の二元構造」、「三農問題」をはじめ、中国国内に累積されてきた様々な問題の解決を図るための重要な手段として期待されていることを述べた。中国全体としての取り組みは始まったばかりであるが、新型都市化の手本となるような、先進的な取り組みを行っている地域もある。

四川省成都市では、長年の都市と農村の二元構造の矛盾と三農問題を打破し、都市と農村の全面的な現代化を推進しようと、2003年から都市・農村改革の統一的試行に取り組んでいる。

この章では、成都市のこの先進的な取り組みについて紹介する。

第1節 都市農村総合計画作成の背景

都市化が政府の主要政策の一つとしてはじめて取り上げられたのは2013年のことであるが、都市農村総合計画がはじめて打ち出されたのは、2003年の第16期三中全会の時のことである。

前述のように、1978年から中国では改革開放政策が採用され、高度な経済発展に伴って、経済構造、社会構造の大きな変化がもたらされた。経済繁栄の一方、大きな所得格差が生まれ、特に都市と農村地域における格差が著しくなっている。第2章でも紹介したように、それは中国における戸籍の二重構造が原因の一つである。

都市農村総合計画の主旨は、現在国内に存在している戸籍の二重構造問題を解決することである。この二重構造を解決するために、下記3つの関係の改革が必要とされた。第一は、同じ地域に住んでいる農民と市民の関係である。この点について政府が格差の縮小を狙う必要がある。第二は、同じ地域内の工業と農業の関係である。経済発展とともに都市化は不可避であり、土地利用における計画は非常に重要である。第三に、同じ地域内における農業と工業に関する資本配置と生産要素の配置である。

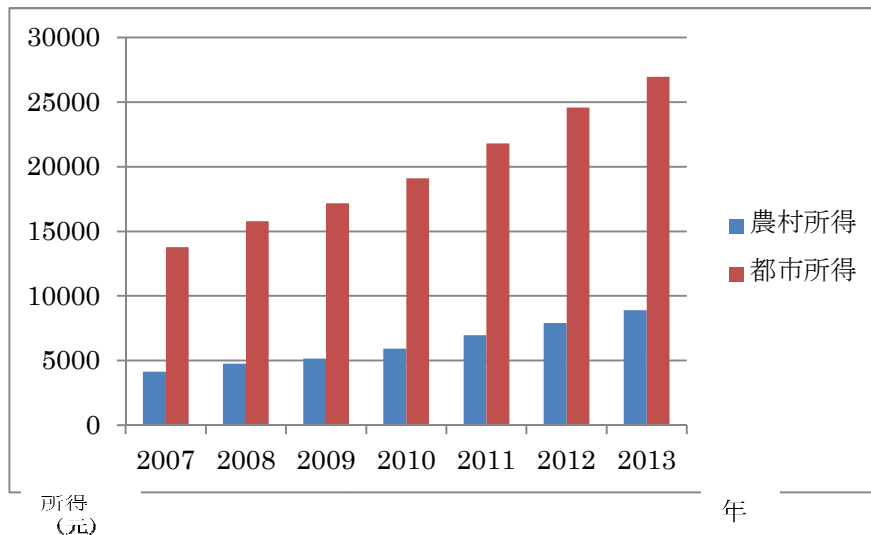
2004年以降、中央政府は三農問題を非常に重視してきた。近年における「第一号文献」（中央政府が毎年最初に公布する文献）は、「農民の収入の増加」、「都市と農村の調和的な発展」を強調している。

図表29は2007年から2013年までの中国全国の農民家庭と市民家庭の一人あたり所得の推移を表したものである。第2章でも述べたが、農村・都市ともに収入は増加しているものの、その格差は3倍を超えており、格差の額は2年連続で1.5万元（約26万円）を超えている。さらに、この公式統計には表れない実際の格差はもっと大きいと言われており、大きな社会的不平等をもたらしている。

このような所得格差の下で、都市農村統合開発が課題として提案されてきた。第12次全国5カ年計画（2011～2015）により、現代農業開発は都市開発と工業開発と並んで第3の目標とされた。なぜ現代農業開発が都市開発と工業開発と共に経済開発の目的になった

のかについて、中国社会科学院の研究員李楊氏は、都市開発と工業開発は労働力と資本の農村部への集中が実現できるので、農村の開発が促進できると解説した。中央政府の最新の現代農業発展計画によると、現代農業発展計画の理由は3つある。第1に、現代農業科学技術の発展。

図表 29 農村家庭と都市家庭の一人あたり所得



出典：「2013 中国統計年鑑」

第2に、工業化の発展に伴い、情報技術が以前より発達し、伝統農業に現代生産要素と管理手段を提供し、集中農業経営が可能になるタイミングである。第3に、国内の工業化と都市化の発展に対して、農業の現代化が遅滞しているため、改善すべきであるという点である。

こうして見ると、都市農村総合計画が打ち出された背景も、基本的には新型都市化が政府の主要政策となった背景と同様である。つまり、都市農村総合計画は新型都市化の一つの過程として進められてきた政策と言うこともできる。

第2節 成都市における都市農村総合計画実施状況 -農民の財産権を保証し格差是正-

1 四川省成都市の概要



四川省は中国西南部、長江の上流域に位置する省である。周囲は秦嶺山脈・チベット高原・雲貴高原に囲まれ、中部および東部に四川盆地が広がっている。養分を豊富に含む赤紫色の土壌が分布していることから「赤色盆地」とも呼ばれる四川盆地は、水流も豊かであるため、米作などの農業に適している。また、地下資源も豊富で、鉄鉱石や石炭、石油、天然ガスが埋蔵されており、特に天然ガスは中国における主要産地となっている。水力エネルギー資源にも恵まれ、開発可能な水力発電量は1億kWを超えている。

省都である成都市は副省級市で、四川省のほぼ中央に位置する。成都平原は四川盆地における耕地の質が一番いい所で、また都江堰水利プロジェクトのおかげで自然災害が非常に少ない。成都市は全域約1.2万km²で新潟県とほぼ同じ大きさ、都市区域は約382km²、9つの行政区、4つの小型都市、6つの県からなり、2013年の常住人口は約1,435万人、そのうち約300万人は農村部に住んでいる。

歴史時代においては、三国時代に蜀の都となった。成都是歴史的遺産が豊富で、1982年には国家歴史文化名城に指定されている。また、2000年に始まった西部大開発の拠点として経済も活性化している。

市中心部から16kmの距離にある成都双流国際空港は、全国第5位の空港で、国内線200路線、国際線14路線があり、国内外の主要空港と結ばれている。

2 都市農村総合計画の試験区域の指定

2005年と2006年に沿海地域における上海（浦東）開発区域と天津市浜海区域が国家レベルの「都市農村総合計画の試験区域」に指定され、続いて2007年に西部地域における成都市と重慶市も同試験区域に選ばれた。

沿海地域と内陸地域と別々に総合計画試験区を作った理由は、上海（浦東）と天津市の新型都市開発モデルはそのままでは中国の西部地域に簡単に移転できないためである。沿海地域と内陸地域がそれぞれ直面している経済状況は違い、沿海地域の経済格差は西部と比べそれほど大きくない。上海と天津の場合はもともと沿海地域にあり、都市部でも農村部でも海外からの直接投資が多いので、根本的な問題は格差は正ではなく、開発の管理であった。それに対して、西部地域の重慶と成都市の場合は、国内の位置づけから考えると、外来投資は導入しにくく、導入してもほとんど都市部に集中するため、根本的な問題は都市部と農村部の不平等発展にあるといえる。

試験区域になった成都市には、2007年から、「都市農村総合経済発展についての意見」が成都市政府に対して公開されて、2005年作成の「成都市国民経済と社会の第11次5カ年計画」に盛り込まれた。この計画では「6つの一体化」と「3つの集中」が目標と基本方針とされた。前者は計画一体化、産業発展一体化、市場体制一体化、インフラ整備一体化、公共サービス一体化、管理体制一体化のことであり、後者は工業の集団地への集中、農民の都市あるいは新型コミュニティへの集中、土地の大規模化経営への集中である。

そして、都市農村総合発展改革の焦点と難点は農村地域にあることに配慮して、4つのプロジェクトが実施された。その4つのプロジェクトは「農村土地の総合管理」、「農村財産権利制度」、「村レベルの公共サービスと社会管理改革」、「民主政治の建設」である。この4つのプロジェクトは6つの一体化と3つの集中を前提条件とし、総合計画の前期に非常に重要な位置を占めた。

以上の総合計画における具体的な計画から、成都市政府の計画の中心は農村にあることが明確になった。

3 新型農村コミュニティの建設

成都市では、もともとの農村部における町を再構築して、農村部における生産方式、産業構造や生活様式を変化させた「新型農村コミュニティ」と呼ばれる新都市・新町の形成を促している。

中国では1978年の改革開放以来、農村コミュニティの建設が始まった。当時の農村コミュニティは、ほとんどが都市と離れた農村部または農業を主な産業とする地域に建設され、自然村落の状態で分散していた。農業に従事している農民たちにとって、自分が持っている土地のそばに住むことは非常に便利であったが、一方でインフラ整備が不足する状態であった。また、県や鎮郷の公的機関にとってこのような分散している村落の管理は非常に難しく、住民の生活の質の向上と他のコミュニティとの連携はほとんど進まない状態に陥ってしまった。

特に2003年に成都市政府が「都市農村総合計画」政策を実施する直前の時点まで、成

都市の近郊区域は農業生産が中心の農村地域であり、農業人口は総人口の63%を占めた。多くの町があったが、その多くは貧困村であった。成都市政府はこのような農村と都市の格差を改善しようと考え、「都市農村総合発展改革」を実施してきた。当時はまだ市レベルだったが、2007年までに多く実績を得たため、上記のように中央政府が「試験区域」に指定し、さらに大量の開発資本が導入されたのである。

中央政府が実施した「農村都市総合計画」は、都市化の一つの過程といえる。そして、現在の都市化は第3章でも述べたとおり、これまでの工業発展による都市化を目標とせず、「新型都市化」と呼ばれる。「新型都市化」は都市の開発と発展により、都市規模の拡大、都市人口の増加、農村人口の都市への流入許容量の増加を通じて、都市化レベルを高める一方、農村側は都市からの支持を利用して、もともとの農村部における町を再構築して、農村部における生産方式、産業構造や生活様式を変化させ、新都市を形成する。つまり、成都市は中央政府が「国家新型都市化計画」を発表する以前に、これと同じ理論により、「新型農村コミュニティ」の構築案を提出したのである。

その新型農村コミュニティの構築計画によると、「全域成都」を構築するために、1つの巨大な中心都市、14の中小都市、30の小都市、156の町と数千の新型農村コミュニティの構築を予定している。現在まで新型農村コミュニティは600カ所以上が完成し、74万人以上の農民生活が改善されたといわれている。

4 農村財産権制度改革

前述のとおり、成都市は2007年に「都市農村総合計画の試験区域」に指定された。同年12月、成都市は都江堰市を農村財産権制度改革試験地点に指定し、続いて同市柳街鎮鶴鳴村を中国農村財産権制度改革の第一の村とした。

過去20年間、鶴鳴村は村民が次々と去ってゆく過疎の村であり、大量の村民が耕地を捨て、村を離れて都市へと移り住んでいった。請負耕地を放棄する声明に署名をして村を去ってゆく者もいたが、2006年、農業税¹²が全面的に廃止されると村民が戻ってきて耕地を取り戻そうとした。

土地を放棄した農民がいたら、別の農民がそこを使い始め、現在その土地が誰のものなのか曖昧になってしまい、この種の問題の調停は村の役人の頭を悩ませていた。当時、財産権改革が進行しており、土地の権利が誰に属するのか、農民の財産権を明確にすることが彼らの重要な業務であった。

このため、村に議会をつくり、各組に調停グループを組織して、村民間のもめ事の調整に当たらせた。彼らは各土地を隣り合う四辺と共に順番に図面に起こし、現地調査の際にこの図面を持って測量して確認し、図面上に直接土地の面積、分類、権利者などの基本情報を記していった。もしもめ事が発生したら議事会でそれを調停・解決し、意見の一致後、農民が署名・捺印して承認した。このようにして鶴鳴村はわずか1カ月で各種のもめ

¹² 1958年導入。原型は紀元前594年に、魯の国で制度化されて以来2600年の歴史がある。農地を使用している農家は必ず納付しなければならない年貢のような制度。税率は地方によって異なるが、生産量と収入を基準に平均15%程度、最高限度は30%。村の幹部の手当や先生の給料などの教育費、橋や道路などのインフラ整備費まで、あらゆる費用が税金の一部として含まれ、農民を苦しめていた。

事を解決し、村民たちは無事土地の権利証書を手に入れたのである。

後に鶴鳴村のこの経験が成都市全市に応用された。成都市では3年をかけて基本的にすべての農民の権利が確認され、農民は権利証書を手にした。権利を確認し、証書を発行することで、農民に自分が土地の主人であることを実感させることに成功したのである。

次は流通である。ただ権利の確認だけで、流通や取引がないのなら、農村の資源は十分に活用されず、農民の生活にも変化はなかったであろう。

2008年6月、都江堰市農業総合開発局は以前からある流動・取引プラットフォームを利用し、あるエコ農業企業が土地流動により鶴鳴村の約1,100ムーの土地の経営権を獲得し、野菜・花卉栽培に用いて、1ムーにつき毎年425キロの米換算で約1,100元の賃借料を払うことになった。わずか1年で、3人の事業主が鶴鳴村で大規模農業を行い、2つの野菜基地、1つの鮮花基地を建設し、計1,400ムー以上の耕地が流動した。

土地は今までと同じ土地であるが、産業化プロジェクトと大規模経営により、土地の生産量をさらに上げることができたため、以前の一戸ごとに耕作していたころとは比べものにならないほど豊かになった。事業主は村民に賃借料を払うだけでなく、現地の村民を雇い入れ、計200人近くがこの3つの基地で働いており、毎日20～30元の収入を得ている。

2008年10月には、全国初の農村財産権取引所である成都農村財産権取引所が営業を開始した。ここは、林業権、土地請負経営権、農村家屋所有権、農村集団建設用地使用権などの取引プラットフォームとなり、「流動」という形式で譲渡、賃貸、株式参加、抵当融資などが行われている。土地の所有権が明確で、農民自らが望み、さらに賃貸側に農業投資・経営能力があれば、この場で取引を行うことができる。

その後、成都では各区（市）県に、農村財産権取引センターが次々と設立され、農村の町には農村財産権取引サービスステーションが設立された。

農民が財産権をどうするかは農民自身に委ねられている。新しくできた街の中心部のマンションに移転することを希望する場合、財産権を取引市場で販売し、現金に換えて移動することが可能である。農業を続ける場合、財産権を販売せずむしろ他の農民が売る財産権を購入して、農業の大規模化を行うことも可能である。

農民の意思決定が尊重され、小規模な土地であっても農民自らが取引市場に参加し、財産権売買を行うことができるというのが、成都市の試みの特徴である。

5 成都市内モデル農村の事例

2015年1月、成都市の都市農村総合計画の実施状況取材するため、モデル農村に指定されている郫县三道堰镇青杠树村と大邑县苏家镇香林村の2つの新型農村コミュニティを訪れた。

青杠树村は成都市中心部から北西へ約25kmのところ position する。

以前この地は農地、家屋が点在していた村であった。成都市国土資源局はこの村を正式なモデル農村に指定し、2012年6月に新しい村の建設が始まった。

新たに整備された村では、道路はきれいに整備され、川西居民と呼ばれる建築様式の漆喰塗りの白い壁、黒い瓦の家屋が並んでいる。農地や湿地などの一部はまだ整備中である

が、川や木々などこの地に昔からあった自然を生かした村のつくりとなっている。集約された農地では農業、花卉園芸が大規模で行われている。

村の面積は 1.8 km²、農地は 1,888 ムー (1 ムー≒6.67 アール、15 ムー= 1 ヘクタール)、現在 11 のコミュニティがあり、896 戸、2,315 人が居住している。

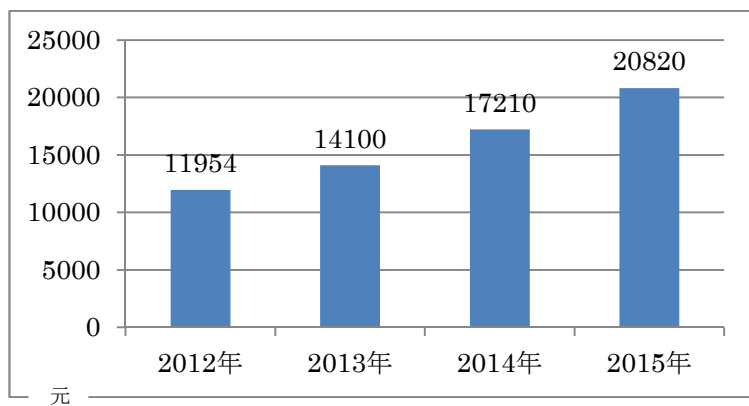
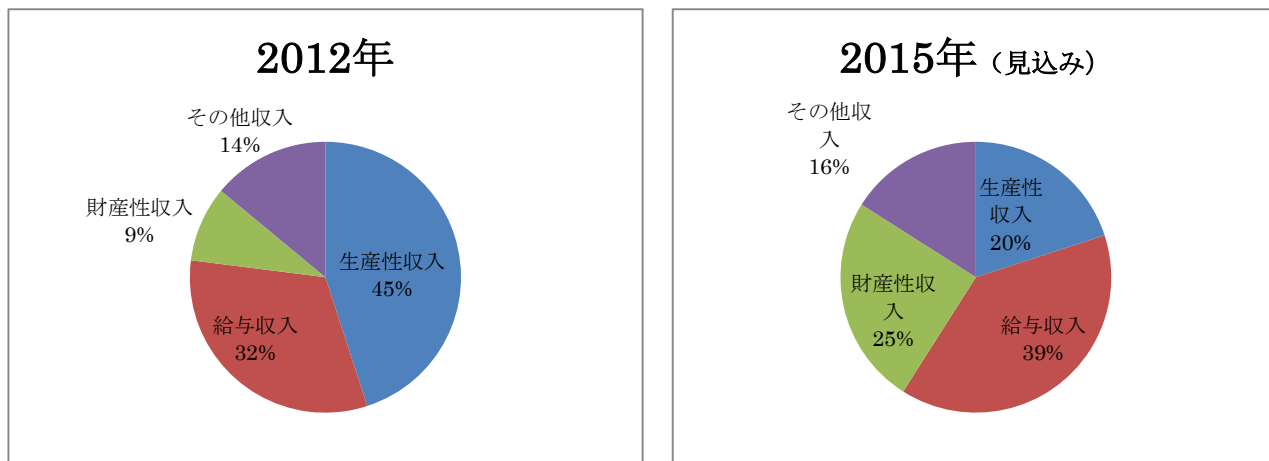
成都市が計画したこのモデル農村の建設の、全過程のプロジェクトの実施業務を行ったのは、集団資産管理会社であった。まずは前述のとおり、各農民の土地の財産権区分を明確にした。その後、家屋と農地をそれぞれ集約させる形で村の建設を行った。基本的に村の住民は自分の農地を集団資産管理会社に貸し出し、賃借料を得ている。資産管理会社はその農地を利用し大規模農業を行う企業を誘致し貸し出す。住民がその企業に雇われるケースもあり、そうすると土地の賃借料に加え、会社からの給料が住民の収入となる。

また、三道堰鎮は国家 4 級旅游景区に指定されている。青杠樹村も自然豊かで美しい景観や郷土料理などを売りに、都会に住む人向けの観光地となるべく、観光産業に力を入れている。農民の居住地と農地以外は農村レジャー観光施設として使用され、ホテル、レストランなどが建設されている。既に旅行者向けのサービスセンターが開設され、さらなる観光関連企業の誘致を進めている。

このことから、こうした観光関連部門に従事する住民もいて、村民の多くは第 1 次産業か第 3 次産業に従事しているようである。成都市中心部から約 20km ということもあり、中心部まで仕事に行く村民もいる。

新農村の整備にあたり、道路、電気、ガス、水道、廃水処理施設、通信施設、公共サービスセンター等が整備されたため、住民の生活レベルは以前より向上したといえる。住民には統一の戸籍が付与され、社会福祉サービスが受けられる。村側から提供された資料によると、新農村の建設以降、住民の収入構造について以下のような変化が見られるとのことである。

図表 30 青杠樹村における農民の収入構造の変化と村民純収入の増加目標



出典：青杠樹村提供資料



集約された農地では野菜や花卉の栽培が大規模で行われている



白い壁と黒い瓦の統一されたデザインの住居が並ぶ



旅行者用のサービスセンター

もう一つのモデル農村、大邑县苏家镇香林村は、成都市中心部から西へ約 45km のところに位置する。香林村も基本的には青杠树村と同じ仕組みで、2012 年に建設された。この村も道路はきれいに整備され、白い壁、黒い瓦の統一されたデザインの家屋が並んでいる。集約された大規模農地では、有機野菜・果物（ナス、トウガラシ、ダイコン、インゲン豆、タマネギ、ブドウ等）の栽培、ハスの栽培(食用等への加工含む)、苗木（イチヨウ、クスノキ、モクセイ等）の生育、養鶏・養豚を行っている。

村の面積は 4km²、農地は 3,585 ムー、現在 22 のコミュニティがあり、1,068 戸、4,028 人が居住している。

青杠树村よりも大規模な農地は企業によって管理されており、野菜や果物の収穫体験ができることで、村外からの来訪者も多い。収穫体験の他、自然豊かで美しい景観、郷土料理等の田舎体験を売りに、観光産業にも力を入れており、民宿、レストランも増えている。

住民の約 6 割が香林村の外に働きに出ており、その多くは村から 6 km ほどの距離にある工業パークが仕事場であるという。給与収入と土地の賃借料収入を合わせると、現在の村民一人あたりの年間収入は 13,000 元程度とのことである。

青杠树村と同様に、道路、電気、ガス、水道、廃水処理施設、通信施設、公共サービスセンター等が整備されたため、住民の生活レベルは以前より向上したといえる。村の中心部にはコミュニティサービスセンターがあり、各種福祉サービスの提供ほか、職業紹介等も行っている。



村の中心部にあるコミュニティサービスセンターと、そこで提供しているサービス一覧



白い壁と黒い瓦の統一されたデザインの住居が並ぶ



農地の一画では苗木の育成が行われている

6 成都市の事例は全国に展開可能か

2014年9月の中央改革深化指導グループ第5回会議、12月の同第7回会議および12月の中央農村工作会議において、農村の土地制度改革に関する指導意見、方針等が定められた。第5回会議では、農村地域において土地の所有権・請負権・経営権を分離し、経営権の譲渡を認めることとなった。第7回会議では、農村土地制度に関わる3つのデッドライン（土地公有制の維持、耕地面積18億ムーの確保を厳守、農民利益の保護の明確化）と、土地制度改革のモデルの多様化を提唱した。農村工作会議では、農村土地制度改革が農業の規模経営と農業近代化を実現するために避けて通れない道であることを強調した。

2013年の18期三中全会で農村改革の基本方針が決定されてから、2013年の1号文書、改革深化指導グループの第5回、第7回会議、そして2014年中央農村工作会議まで、農村土地制度改革の方向性が徐々に明確になってきている。

「三権分離、経営権の流通化」が今後の土地制度改革の基本になるとされている。つまり、土地の所有権、請負権、経営権を分離したうえで、経営権の流通を可能にすることである。経営権流通化の最大の意義は、使用权のほかに処置権と抵当権が付与されることによって、土地価値の最大化を実現することである。

経営権流通化への前段階として、権利の確定と権利証の発行がある。国土資源部によると、2012年末現在、農村集団土地所有権の権利証の発行率は94.7%に達している。農村集団建設用地と住宅用地の使用权の権利確定や権利証の発行も順調に進められている。

「三権分離・経営権流通」を基本方針とする農村土地制度改革の最大のポイントは、土地の所有権性質（農村土地の集団所有）を変えないまま、土地の使用経営権を商品化・資本化することである。これにより、農民の収入を増やし、農業の大規模経営と効率化を実現させること、さらに、農村消費の拡大、農村インフラ投資の拡大につなげることが狙いとみられる。

土地改革の障害は、現行法律制度の制約、所有権や使用权の確定・権利証の発行、農民の都市への移住に伴う医療・養老・教育の供給不足だと考えられる。

中央政府は、2018年までに土地所有権と使用权の確定・登記・権利証発行を完了することを求めている。また、その間に「物権法」、「土地管理法」、「農村土地請負法」についても将来の制度改革を制約する条項を修正する必要がある。このような土地制度改革の

基礎的な部分が完了するまでは、中国の土地制度改革は成都市のようなモデル事例の拡大を中心に慎重に進められることが予想される。

農民の市民化に必要となる医療・養老・教育の充実化は、都市農村一体化の雇用改革、社会保障制度改革、戸籍制度改革、居住証制度改革、農村金融体制改革、公共サービス均等化改革等にも連動していることから、中国の農村土地制度改革は、関連改革と同時に進行させる必要があり、土地改革だけが単独で激的に進行していくことは難しいと思われる。

第5章 中国の都市化は何をもたらすのか

第1節 紆余曲折が予想される今後の動向

1 新型都市化の今後の展望

なぜ中国は積極的に都市化を行うことになったのか。それは中国経済が抱える課題の解決に都市化が有効であるという判断によるものである。

中国経済の構造的な課題は、外需に依存し、内需も投資偏重であること、資源浪費や投入拡大中心の粗放型経済であることである。外需は国際経済の景気に左右されるとともに、投資偏重は将来の需要を先食いしているとの指摘もある。持続的な発展のためには消費主導でサービス産業を発展させなければならない。

また、中国の社会主義的体制の改革も課題である。特に、沿岸部の都市発展により農民工が流入してきたが、都市における農民の位置づけは低い。農民工がいなければ中国の低価格高品質の工業製品は輸出できなかつたにもかかわらずである。農業の生産性、農村の発展、農民の生活向上を抱える三農問題解決のためには、都市と農村の二元構造を打破し、一体化することが必要となる。

中国政府が打ち出した新型都市化政策は、これらの課題を解決する可能性を持つ。中国では都市化率が1ポイントアップすれば約1,000万人が都市部へ移住するといわれ、都市化政策による経済成長や消費拡大の効果が強く期待されていることは確かである。新型都市化計画公布翌日には、上海・深セン両証券取引所で建材、セメント、機械などインフラ関連企業株が1ヵ月ぶりの高値を更新するなど、エコ都市建設や交通インフラ整備などによる投資需要を始め、都市戸籍付与と社会保障適用範囲の拡大に伴う消費需要などが期待されている。三農問題においても、都市化率の上昇は農村の現代化（生産性の向上や所得・消費の上昇）をもたらす可能性もある。

2 新型都市化推進の課題

中国の2030年の都市人口は9.5億人に達すると予想されている。2013年の都市人口は7.3億人であるから、今後2.2億人が新たに都市人口に加わる計算になる。政府は近くモデル地域を指定し、都市化の実験を始めるとしている。

中国政府が打ち出した新型都市化政策は、従来型の都市化政策とは全く異なる側面を持つ。従来の都市化の受益者は、①土地値上がり益を享受し、都市の恵まれた公的サービスや社会保険制度によって生活を守られた都市戸籍保有者、②農地収用で予算外収入を増やした地方政府、③地方政府が設立した不動産開発業者の3者であった。新型都市化の受益者は都市戸籍を付与され、充実した都市の公的サービスと社会保険を享受する農民工である。

新型都市化計画の目標を現実のものにするためには、当然痛みを伴う改革を断行しなければならないが、既得権益者層からの反発も予想される。政府、開発業者、農民、市民の利益は必ずしも完全に一致しているわけではないからである。

従来の都市戸籍保有者からすれば、農民工に新たに都市戸籍を付与することで公共サー

ビスを提供することになれば、もともと享受してきた便益が大きく減少する可能性がある。

地方政府にとっては、新たな都市戸籍取得者への公共サービスの提供が重い財政負担となる。さらに、地方政府の財源の約6割が土地収用によるため、土地制度改革が実行されれば、地方政府が設立した不動産開発業者を含め収入の減少が予想される。

また、新型都市化政策では人口移動の方向について、特に中西部の中小都市へ促すこととしているが、農民工のこれらの地域への移動を実現することは容易ではない。

リーマンショック後の輸出不振に伴い、東部大都市に居住していた多くの農民工が職を失い、中西部へ移動した2008年11月の4兆元の景気刺激策の発動を機に、中国の経済成長は「西高東低」と表現された。これは、固定資産投資の急増をけん引役に中西部の実質経済成長率が相対的に高くなったことを表す。このため、中西部の中小都市を対象にした都市化は一見理にかなった政策のようである。

しかし、2014年の固定資産投資伸び率目標をみると、東部の広東省と天津市が引き上げられた一方で、中西部の一部で大きく引き下げられた結果、これまでのような明確な「西高東低」ではなくなっている。「内内投資」と呼ばれる、東部沿海地域で競争力を失った労働集約的な産業の中西部への移転や、東西格差縮小のための中西部への重点的なインフラ投資が「西高東低」の源泉であるが、重厚長大・資源依存の従来型産業の不振が「西高」の勢いを削ごうとしている。さらに、最近の統計では、農村労働力が再び東部へ回帰しているというデータもある。平均賃金が高く、労働市場の規模の大きい東部は農民工にとって引き続き魅力的な移動先なのである。

図表 31 2013 年の実質成長率実績と 2014 年の目標の比較 (単位：%)

東部	2013 年の 実質 成長 率実 績	2014 年の 実質 成長 率目 標	中部	2013 年の 実質 成長 率実 績	2014 年の 実質 成長 率目 標	西部	2013 年の 実質 成長 率実 績	2014 年の 実質 成長 率目 標
上海	7.7	7.5	山西	8.9	9.0	四川	10.0	9.0
北京	7.7	7.5	河南	9.0	9.0	広西	10.2	10.0
浙江	8.2	8.0	安徽	10.4	9.5	新疆	11.1	11.0
河北	8.2	8.0	江西	10.1	10.0	内モン ゴル	9.0	9.0
広東	8.5	8.5	湖北	10.1	10.0	寧夏	10.0	10.0
遼寧	9.0	9.0	湖南	10.1	10.0	青海	10.8	10.5
山東	9.6	9.0	黒龍 江	8.0	8.5	重慶	12.3	11.0
江蘇	9.6	9.0	吉林	8.3	8.0	雲南	12.1	11.0
海南	9.9	10.0				甘肅	12.1	11.0
福建	11.0	10.5				チベ ット	12.5	12.0
天津	12.5	11.0				陝西	11.0	11.0
						貴州	12.5	12.5

出典：各地域政府活動報告などにより作成

農民工の中西部の中小都市への移動というインセンティブを高めるには、限りある財源の下で、中小都市での都市インフラ整備、安定した労働環境の整備などが必要となる。新型都市化計画の推進に必要な利害調整能力、効果的な地域振興策の立案能力を中国政府が発揮できるかどうか、それが新型都市化を今後の中国経済のけん引役にできるか否かのポイントである。

第2節 日中交流の新たな分野と日本の商機となる可能性

1 都市化を通じた日中協力の可能性

2013年3月30～31日、上海市において、国家發展和改革委員会都市・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、「2013中国都市化ハイレベル都市化フォーラム」が開催された。さらに、このフォーラムでは日中經濟協會が国家發展和改革委員会都市・小城鎮改革發展中心と共催し、「日中都市化協力のチャンスとチャレンジ」分科会も開催された。

このフォーラムにおいて、中国における都市化推進のキーパーソンである、国家發展和改革委員会都市・小城鎮改革發展中心の李鉄主任は、「中国の都市化は、極めて過渡的な發展状況にあり、日本の50～70年代と相似している。」と評した。中国の都市化関係者の間では、日本との協力の機運には相当な高まりがあるようである。もちろん、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7億人が都市化の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これまで述べてきたとおりである。

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と思われる。

李主任によると、中国には現在、1万9,683の小都市（小城鎮）があるが、人口1,000万以上、400万以上、100万以上の都市が、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としている。

日本經濟界も、中国の都市化の進展に着目し、その過程の円滑化に向けた側面支援をする中で商機をいか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、外国企業として関わるのがふさわしい部分を見極め、積極的に関わる事が期待される。中国の都市化の過程において、戸籍問題や、それに関連する社会保障や土地制度改革の問題には、日本を含む外国が貢献できる余地はないかもしれない。

一方、經濟發展パターンの転換、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、技術面でも管理面でも日本が60年代から80年代にかけて蓄積した都市化の経験、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、今後の持続的經濟發展を目指している。政府が発表した「国家新型都市化計画（2014～2020）」の実現のために、各政策が具体的にどのように推進されていくか注視していく必要がある。そして、中国の經濟發展および都市化のプロセスで生まれる巨大な需要を取り込み、自らの經濟活性化、構造改革、地域振興、ひいては互恵的な日中關係の發展につなげることが望まれる。

2 日本企業にとっての商機

中国の都市化は企業に数多くの商機と貢献のチャンスを提供することが予想される中、日中経済協会は、「日中経済産業白書 2013/2014」において、商機・貢献が期待されるビジネスとして以下の分野を挙げている。

- ① 都市建設とインフラ整備＝スマートコミュニティ、エコシティ、分散型エネルギー、発電設備、都市交通（地下鉄、都市交通制御システム）、鉄鋼、汚水排水処理設備、ごみ処理設備、廃棄物回収・再利用、通信ネットワーク、住宅・事務所・商業施設建設、建設機械
- ② ビルファシリティ＝エレベーター、空調システム、照明、BEMS（ビルエネルギー管理システム）
- ③ 交通＝電気自動車（EV＝乗用車、バス）、EV用電池・モーター
- ④ 一般消費材＝住宅内（家具、家電製品など）、事務所内（パソコン、複写機などの事務機）
- ⑤ サービス・流通
- ⑥ ヘルスケア（予防、診断、治療、予後など）
- ⑦ 食の安全（植物工場、無農薬・有機栽培、物流システムなど）
- ⑧ 介護、養老（施設＝ハードとソフト、高齢者ホーム運営管理、福祉介護サービスなど）
- ⑨ 環境保護（大気・水・土壌の汚染対策）・省エネ
- ⑩ 娯楽（アニメ、映画など）
- ⑪ その他（飲食関係、人材教育・派遣業、学校、学習塾、病院、アパート・マンション管理、コンビニエンスストア、養殖・畜養、金融サービスなど）

同白書では、都市化の進展に伴い、上記のような様々なビジネスチャンスが生まれることは間違いないが、そのタイミングや規模感はまちまちであるとし、また、日本企業にとって有利と思われる分野でも、内外の競合他社との競争は不可避であり、容易な市場参入が約束されている訳ではないとし、次のように分析している。

「日本の各企業が自らの得意分野において、技術や実績を全面に押し出し、ハードウェアだけ、あるいはハード主体の製品提供を進めることは、取りかかりやすいが、反面市場の変化から落后する可能性を多分に含むであろう。ソフトウェアやノウハウを含めたより広いレンジで、ソリューション（問題解決）として提供することが、導入時の困難を差し引いても競争力維持の鍵になると思われる。さらに、過去の日本での経験に頼ることはともすれば応用力やスピード感の欠如に結びつく危険性をはらむものの、例えば高度成長期において公害問題を解決していった日本の官民の取り組みは、中国での課題解決に役立つであろう。」

また、基本的な考え方として、あえて中国市場をひとつとして捉えることを避け、中国の市場の多様性に鑑み、ある地域に特化し商機を集中開拓する戦略も見逃せない。その際、どの地域、どの都市に食い込むかは、これまでのビジネスで培った当局とのつながりを最

大限活用できる地域をまず検討することは当然である。既存ビジネスの展開に飽き足らない地元政府は貪欲に追加投資、雇用拡大、納税額アップ、あるいは次世代にも通用する技術を求めてくるが、彼らとの関係をいかに活用してビジネスチャンスをもものにするかが課題である。

日本企業だけの参入が困難であれば、第三国・地域のパートナーとの共働も現実手段として考慮すべきではないか。最も手を組みやすいのは中国ビジネスの勘所を押さえた香港、台湾、あるいはシンガポールなどが候補に挙がる。彼らの力を借りることを躊躇しなければ、さらに今後を見据えて、中国でのビジネス展開のノウハウをまた別の第三国にも展開、応用できるのではないだろうか。」

3 都市化と環境問題の解決に挑む日中協カメカニズム

(1) 日中の産学官連携の事例

日中の政府間では、生態文明社会を具体化する新たな都市発展モデルと日中協カメカニズムを形成する議論が既に始まっている。

前述のとおり、これまでの中国の都市化の過程において、農民工をはじめとする人口移動問題、急速なモータリゼーションによる交通問題、環境問題、エネルギー問題、土地の囲い込み問題、住宅バブルなど数多くの課題が生じてきた。2012年からの中国北部一帯におけるPM2.5の大発生は、環境への社会的な問題意識を引き起こした。大国であるからこそ、中国の環境問題は地球レベルの課題になっている。

こうした中、中国政府は国家新型都市化計画において、「エコ文明」、「生態環境保護」をキーワードとして掲げており、中でも、省エネ・低炭素指向のための「スマートシティの建設指針」と「グリーンシティ建設の主要事業」を策定するなど、環境への配慮を新型都市化の特色としている。

2013年6月12日、「生態文明社会建設を目指した日中協カメカニズムの形成に向けて」と題するシンポジウムが東京で開催された。日本の環境省と中国鎮江市政府が主催、日本経団連が後援し、日中両国の産学官関係者約200人が環境と都市問題における日中協力について討議した。

鎮江市では、2012年に中国国家発展和改革委員会と江蘇省の主導で、生態ニューシティ建設プロジェクトがスタートしている。このプロジェクトは、中国の生態文明モデル都市づくりの先駆けとして内外から高い関心を集めている。長江のほとりに位置する江蘇省鎮江市に220万km²のエリアで100万人規模のニューシティを建設する計画である。

同プロジェクトは、日本と中国を主とする世界トップの頭脳を集め、モジュール都市計画の手法を用いて都市づくりの中で環境問題を包括的に解決するマスタープランを作成した。路面電車を域内交通の柱とし、計画エリアの35%に限って市街地化し、65%を農地、水面および緑地とする。徒歩圏を中心とする立体型都市と緑あふれる生態環境とを両輪に、コージェネレーション(Cogeneration)とCEMS(City Energy Management System)を中心とする環境負荷の少ない省エネ・創エネ型都市エネルギーシステムを構築する。同

プロジェクトは都市化の道を爆走してきた中国そして世界へ向けて、都市問題および環境問題の解決策を提示する試みであり、生態文明社会の建設を目指した日中協力メカニズムのモデルとなりうるものである。

中国国家発展と改革委員会は2013年4月25日、中国国務院の同意を得て、「蘇南現代化建設示地区（モデル地区）計画」を批准し、鎮江生態ニューシティを「生態文明先行区」として明確に位置づけた。

（2）さらなる日中協力の分野拡大の可能性も

日中協力メカニズムは日中の産学官の力を結集し、都市化と環境問題の解決に挑むものである。日本の産業は高い技術を持ちながら、従来中国における都市化と環境分野という2大分野への参入が難しかった。同メカニズムは2大分野における日中間の交流を促進し、政策交流、産業協力、技術交流の環境を整えるものでもある。これを契機に日中の都市ビジネスと環境ビジネスも促進が見込まれる。

中国の都市化は、単なる都市と農村の人口比率の変化ではなく、生産方式や職業構造、消費行為、ライフスタイル、価値観の極めて大きな変化を引き起こしている。しかし、中国にはこれを支える生活文化産業の力が不足している。例えば医療分野は急速にニーズが高まっているにもかかわらず、これに応えうる医療サービスは質量ともに欠如している。これまで内需型だった日本の医療関連産業が、中国のこうしたニーズを受けて輸出型産業へと変貌を遂げれば、一大輸出産業、海外投資産業になり得る。

上記シンポジウムでは、日本ではまだ広く知られていない中国における生態文明建設に向けた動向が紹介された。鎮江生態ニューシティプロジェクトをモデルとして、都市問題、環境問題の解決に向けた日中協力メカニズムについて議論し、両国をはじめ世界の英知を集めて「地球益」を探求し、内外から高い関心を集めた。

中国が新型都市化政策の中で推進しようとしているコンパクトシティ・スマートシティの建設は、今後日本の自治体においても見ることができるともかもしれない。日本では既に人口減少の段階に入っている。今後急速に人口が減少し、30年後の人口は現在の約2割減となり、1970年頃と同程度となる見込みである。このままでは、地方におけるサービス業などの地域経済がいつそう低迷し、雇用減少、企業撤退を引き起こすだけでなく、一定の人口集積に支えられた各種の都市機能（医療・福祉・商業・子育て支援等）や公共交通が成立しなくなってしまう。さらに、社会保障費や公共施設・インフラの維持更新費用の増大、住民税収や固定資産税収の減少により、行政サービスも質の低下が避けられなくなる。

日本の地方においても、例えば過疎化が深刻な地域において、ある程度の人口を集中させコンパクトシティの形成が進めば、①人口集積によりサービス業などの地域経済の競争力が上がり、雇用が増える。②行政サービスの効率的な配分が可能となる。③バリアフリー化や医療施設などの高齢化社会への対応やインフラ維持管理費などの社会コストの低減につながる。④多くの人が生活の中で徒歩を活用するようになれば、健康長寿につながり医療費の削減も見込まれる、のような効果が期待できる可能性もある。

このように、今後の中国と日本の地域経済発展政策には共通点を見出すこともできる。

中国が今後の持続的発展の柱として打ち出した主要政策である新型都市化と、その過程において直面する課題は、日本経済にも新たな可能性を生み出している。この歴史的なチャンスをもつものにするには、日中交流と協力をサポートできるプラットフォームを整備することも必要であろう。そして、新しい時代における「Win-Win」のビジネスモデルを確立していくことが求められる。

〈参考資料一覧〉

1 書籍類

書籍名	著者等	発行元	発行年
中国都市化の診断と処方	林良嗣 他	明石書店	2014
中国長江デルタの都市化と産業集積	加藤弘之	勁草書房	2012
都市化と集積	錦見浩司・浜口伸明	有斐閣	2003
中国情報ハンドブック 2013年版	21世紀中国総研	蒼蒼社	2013
中国情報ハンドブック 2014年版	21世紀中国総研	蒼蒼社	2014
2013 中国統計年鑑	中華人民共和国国家統計局	中国統計出版社	2014
日中経済産業白書 2012/2013	(一財) 日中経済協会	(一財) 日中経済協会	2013
日中経済産業白書 2013/2014	(一財) 日中経済協会	(一財) 日中経済協会	2014
人民中国 2013年8月号	人民中国編集委員会	人民中国雑誌社	2013
人民中国 2014年7月号	人民中国編集委員会	人民中国雑誌社	2014

2 研究論文等

題名	著者等	発表年
JRI レビュー、2014、Vol.3、No.13「中国『城鎮化』の実現可能性を検証する」	三浦有史	2014
アジア・マンスリー2014年2月号「都市化政策で『発展モデルの転換』を目指す中国」	三浦有史	2014
知的資産創造 2012年4月号「『都市化成長』から『都市型成長』への転換の時代に移行する中国」	葉華	2012
ERINA REPORT、2014、No.115「中国はなぜ都市化を推進するのか？－地域開発から都市化へ」	岡本信広	2014
みずほインサイト「中国が目指す『都市化』とは何	劉家敏	2013

か]		
みずほインサイト『『小城镇』重視の中国都市化政策』	劉家敏	2014
みずほインサイト「戸籍制度改革加速を迫られる中国」	三浦祐介	2014
内需拡大への鍵を握る中国の新しい都市化計画	五味佑子	2014
中国の都市化と社会空間の変遷	天児慧・任哲	2012
BTMU CHINA WEEKLY 新型都市化計画が公表	胡柳	2014
BTMU China Economic TOPICS N0.54「中国の国家新型都市化計画と『人の都市化』の加速」	范小晨	2014
MIZUHO CHINA MONTHLY 2014年5月号「中国の新型都市化計画（2014-2020）の制定背景とその政策効果について」	邵永裕	2014
都市化のための財源をどう確保するか	劉尚希	2014
都市化で増える「死城」鍵を握る土地制度改革	金森俊樹	2013
中国都市化の課題	金森俊樹	2013
アジアインサイト「中国経済を見る戦略キーワード（6）（7）」	金森俊樹	2013
RIETI Discussion Paper Series 11-J-063「中国の都市化はどこまで進んできたのか」	孟健軍	2011
毎日フォーラム 視点：都市化する中国	周牧之	2013
中国新型都市化実現の虚実	趙瑋琳	2013
中国の都市化～市民国家への道	江原規由	2013
JC ECONOMIC JOURNAL、2013.6「中国の『都市化』政策を考える」	田村暁彦・澤津直也	2013
地方政府による都市化事業費の調達・多様な資金調達システムの構築-	張承恵	2014
中国における地方政府の債務問題-地方融資平台会社向け貸し出しの不良債権化とそのインパクト-	三浦祐介	2011
中国の都市化と社会の根底にある戸籍問題について	三井物産戦略研究所	2010
「新型都市化」を目指す中国-経済発展と調和の取れた社会の実現に寄与-	関志雄	2014
中国「空気と水」の汚染が止まらない	富坂聡	2013
中国地域開発政策の変遷及び評価	千文浩	2011
アジア各国の国土政策に係る具体的施策分析等に関する調査 国別調査報告書[中国]	国土交通省 国土政策局	2012
中国における「都市農村総合計画」政策への考察	王晨曦	2012

3 インターネット類

ホームページ名	アドレス
Record China	http://www.recordchina.co.jp/a79720.html
独立行政法人労働政策研究・研修機構	http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2013_11/china_03.htm
新華ニュース	http://www.xinhuaia.jp/social/48405
JETRO 日本貿易振興機構	http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/
中国国家统计局	http://www.stats.gov.cn/

4 新聞記事

記事名	新聞名	発刊日
新型都市化の道筋確定へ、全国会議開催	The Daily NNA 中国 総合版	2013.12.16
20年に新戸籍制度確立へ、都市化に弾み	The Daily NNA 中国 総合版	2013.12.19
「新型都市化計画」公布、都市戸籍への転換推進	The Daily NNA 中国 総合版	2014.3.18
北京市が初の地方債、22日から発行	The Daily NNA 中国 総合版	2014.8.18
中西部地区の都市化加速	The Daily NNA 中国 総合版	2014.9.23
地方債務管理を強化、リスク抑制・緩和へ	The Daily NNA 中国 総合版	2014.10.9
農村の土地所有権明確化、大規模農業促進か	The Daily NNA 中国 総合版	2014.10.21
「地方融資平台」の資金調達禁止へ、新ルール案	The Daily NNA 中国 総合版	2014.10.23
新型都市化計画を公表、64地域で先行試行	The Daily NNA 中国 総合版	2015.2.6

〈執筆者〉 北京事務所所長補佐 中川 徹