中国が目指す「新型都市化」への道
～都市と農村の二元構造の打破は経済成長につながるか～

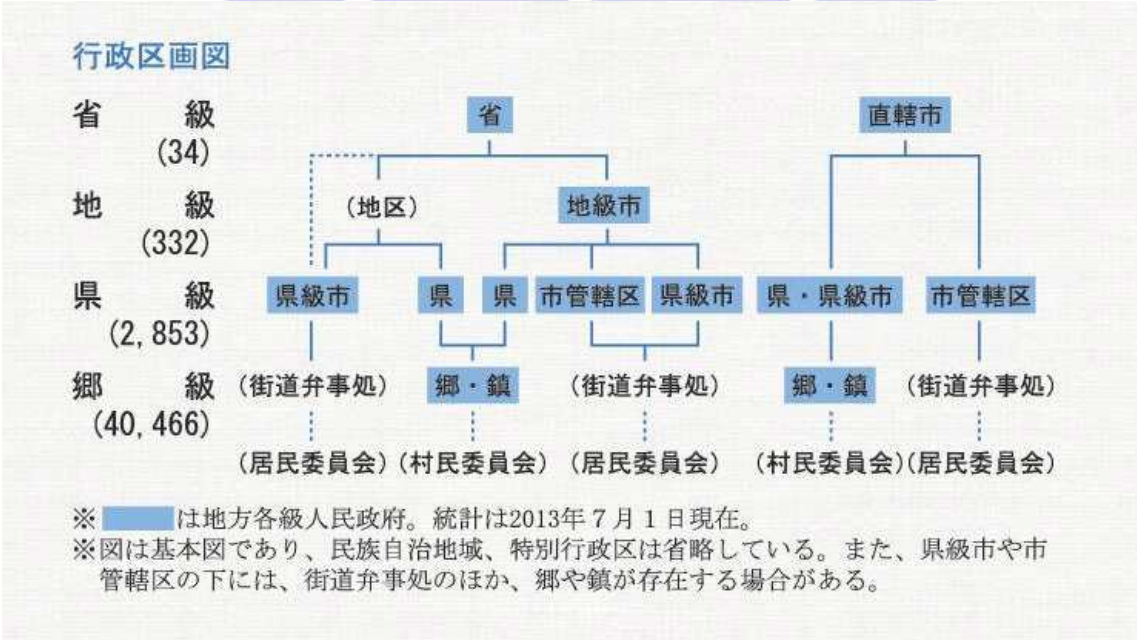
今や世界でアメリカに次ぐ第２位の経済大国までに成長した中国経済は驚くべきスピードで拡大してきました。しかし、2013 年の国内総生産（GDP）は、物価変動の影響を除いた実質ベースで前年比 7.7%増と、12 年と同じ伸び率にとどまり、２年続けて８%を割り込むとともに、伸びが１桁にとどまったのは３年連続となりました。

成長減速が鮮明になった現在、習近平政権が取り組むべき課題は多岐にわたりますが、中国経済の命運を左右する重要政策の１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ます。

中国における「都市」の位置づけ

最初に、中国の地方行政区画における「都市」の位置づけを確認します。

今日の中国では、基本的に中央政府の下に、「省級の政府（省、直轄市、自治区、特別行政区）」、「地級の政府（副省級市を含む地級市など）」、「県級の政府（市轄区、県級市、県など）」、「郷級の政府（街道、建制鎮、郷など）」という４つのレベルの地方行政区画が形成されています。さらにその下には住民の自治組織があります。



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劃法」です。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）」及び「鎮」であると明文化されています。ここでいう「鎮」とは、一般に、農村地域のうち、工商業が一定程度発達し、非農業人口が比較的集中している地域や行政の中心地を切り出す形で設置された行政区画を指します。

中国政府が現在目指している都市化は、中国語では「城鎮化」と表記されています。政

府が「城鎮化」という言葉を使う背景には、工業化や農業近代化によって生まれた農村からの人口流出を、人口が 20 万人以下の中西部の県級市と鎮から構成される中小都市に吸収させていこうという基本的な考え方があります。

都市化とは何か、なぜ今都市化が必要なのか

都市化とは、簡単に言えば農村人口の都市部への移住（都市人口化・市民化）のことです。

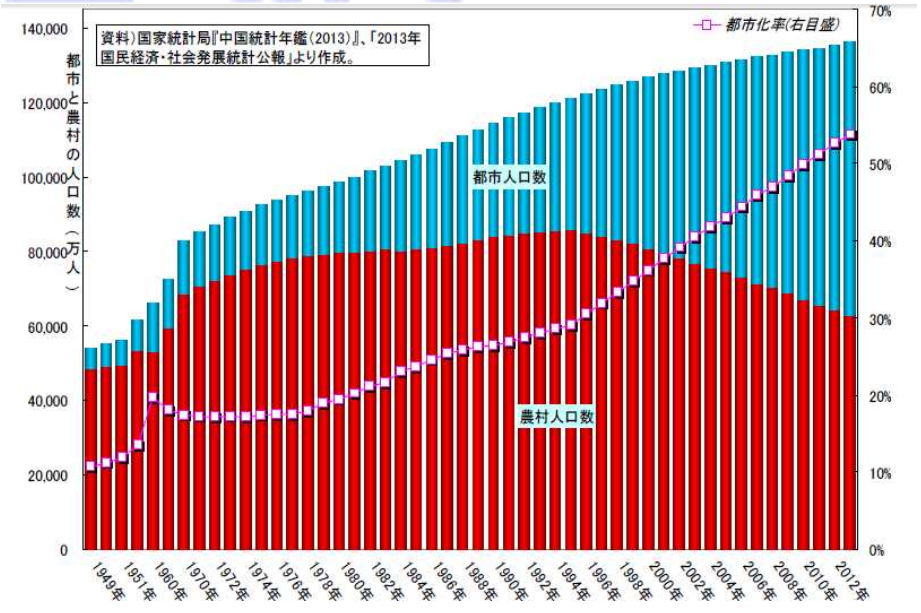
なぜ政府は「城鎮化」を最重要政策の１つと位置づけているのでしょうか。この背景には、冒頭でも触れたとおり、成長減速が鮮明になってきたことで、「経済発展方式の転換」が喫緊の課題として浮上してきたことがあります。「経済発展方式の転換」には、投資・輸出主導型の経済成長を消費主導型に変えることや、都市－農村間の格差是正を通じ社会の安定性を高めることなどが含まれます。

都市化がどのように消費主導型経済への転換や格差是正につながるのでしょうか。政府の考えは、農民を都市の被雇用者に変えることができれば、彼らの所得が上昇し、中国全体の中間所得層が厚みを増すというものです。中国では都市化が進んでいる地域ほど都市住民の１人当たり可処分所得が高くなっています。農民が被雇用者になることで所得の安定性も高まることから、個人消費の成長けん引力が高まると予想されます。また、農民が都市に移住すれば耕地面積当たりの農業就業者数が減り、農業の大規模化によって農民の所得を引き上げることができるという考えです。

中国における都市化の現状と課題

前述のとおり、城鎮化は政府の最重要政策の１つに位置づけられましたが、都市化自体は新中国設立以来、これまで着実に進んできました。特に 1978 年の改革開放後は急速に発展し、新中国設立当初わずか 7.3%であった都市化率は、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%に達しました。

右の図は、都市・農村人口と都市化率の長期的推移を表したものです。



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ました。しかし、巨大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あります。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、農民工（出稼ぎ労働者）の市民化が未だに実現していないことです。

中国には都市戸籍と農村戸籍があり、農村戸籍を有する農民が都市に移住することは基本的に禁止されてきました。改革開放後に産業化が急速に進んだ結果、都市における労働力需要が増え、農村から都市に流入・定住し労働する農民工が急増しました。都市で働く農民工の大部分は農村戸籍のままであり、都市戸籍を取得できないため、彼らの子女も含め、医療、教育、就職、賃金、労働条件、社会保障などで不利な状況におかれてきたのです。中国におけるこの状況は、「都市と農村の二元構造」と呼ばれています。

2013 年の都市化率 53.73%という数字は、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%に過ぎません。この約 18 ポイントの差、（＝約２億 5000 万人）が都市と農村の間にいる農民工であり、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のです。

また、本稿では詳しく述べませんが、この他の課題として、中国特有の土地制度、中央及び地方政府の財政負担、「都市病」と呼ばれる環境汚染や水不足、交通混雑、治安悪化、犯罪の多発などがあげられます。政府の考える都市化による経済発展方式の転換というシナリオを完成させるには、戸籍制度をはじめ、複雑に絡み合うこれら諸課題の解決を同時に図っていく必要があります。

政府が発表した「新型都市化計画」

2014 年３月 16 日、政府は 2020 年までの都市化の方向性を示したガイドライン「新型都市化計画（2014～2020）」を公布しました。農民工に都市戸籍を与えるなど、「人の都市化」に重点をおいています。

「新型都市化」計画の主要指標

	2012年	2020年
人口の都市化率	52.60%	60%前後
戸籍の都市化率	35.30%	45%前後
農民工の子女向け義務教育の比率		99%
都市常住人口の養老（年金）保険カバー率	66.90%	90%
都市常住人口の基本医療保険カバー率	95%	98%
都市常住人口の保障性住宅カバー率	12.50%	23%
都市公共上水道普及率	81.70%	90%
都市汚水処理率	87.30%	95%
都市生活ごみ無害化処理率	84.80%	95%
都市社区総合サービス設備カバー率	72.50%	100%
１人当たりの都市建設用地		100平米以上
都市の再生可能エネルギー消費割合	8.70%	13%
都市建設区の緑地率	35.70%	38.90%
大気質量が国家基準に達した都市（地級以上）の割合	40.90%	60%

出典：新華社

この計画によると、「2020 年までに、常住人口と戸籍人口の都市化率をそれぞれ 60%と 45%に高めると同時に、両者の開きを 17.3 ポイントから 15 ポイントまで縮小、約１億人の農業人口を都市部に移転させる。」ことを目指しています。

また、「農民工に都市戸籍への転換を解禁する地域は、全国の小都市が中心で、人口 50～500 万人の都市も合理的な範囲で解禁する。」、一方、「500 万人以上の都市は人口規模を厳格に抑制する。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いるため、３～４級都市と呼ばれる地方都市を中心に新たに農民工１億人の移住を促進する。」、「都市戸籍を与えると同時に、教育や就業、年金、医療保険、低・中所得者向け住宅『保障性住宅』など都市戸籍者と同じ公共福祉サービスを享受できるようにする。」ことなどを目標に掲げています。

この他にも、バラック地域の改築、省エネ・低炭素指向のためのスマートシティの建設やグリーンシティ建設を含むインフラ整備、農業現代化の加速、食糧安全保障の重視、生態環境保護制度の強化などにも幅広く触れるなど、バランスを重視した計画となりました。

従来の都市化推進と異なり、今回の政策で「新型」という前提がつけられたのは、これまでの都市と農村の二元構造による格差問題や近年深刻化している都市の環境問題などへの強い反省と断行的な対応姿勢が盛り込まれた、人間本位の新しいタイプの都市化だからであり、国内外から評価されています。

今後の動向に注目

中国の新型都市化への道は歩みを始めたばかりであり、この計画の実現のためには当然痛みを伴う改革を断行しなければならず、既得権益者層からの反発も予想されます。

従来の都市戸籍所有者からすれば、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ります。

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ります。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ます。

また、現状では農民工の多くが、平均賃金が高く、労働市場の規模の大きい東部の大都市への移動に魅力を感じています。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ためには、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ります。

新型都市化によって、中国において長く続いてきた二元構造を打破し、今後の中国経済成長を牽引していくことができるのか。クレア北京事務所では、新型都市化に関する各方面の動向に注目し、情報収集するとともに、特筆するべき点についてはメールマガジン等で報告していきたいと考えています。

（中川所長補佐　新潟県派遣）