

中国の都市・農村の発展過程と都市化戦略

李 海 峰
葉 裕 民
李 惟 科
齋 藤 匡 史

一 中華人民共和国成立以来の都市・農村の関係と発展史

1. 現代化過程と都市・農村関係転換の過程
2. 「重農軽商」：歴史上の中国
3. 1952～1978年：農村を犠牲にした都市の発展
 - (1) 重工業の優先的発展戦略
 - (2) 都市および農村の分割的経済管理
 - (3) 戸籍管理制度
 - (4) 小括
4. 1978～2010年：都市の発展を優先にした政策
 - (1) 1978-1983年：都市・農村の格差縮小
 - (2) 1984-2002年：都市・農村の格差拡大
 - 〈1〉二重二元構造
 - 〈2〉メイドインチャイナの神話
 - 〈3〉公共サービスの不足
 - 〈4〉都市・農村の矛盾衝突
5. 2003年以降：都市・農村の統一的発展計画の探求
 - (1) 五大領域の改革とその発展
 - (2) 小括

二、中国の都市化に存在する伝統的な問題

1. 都市と農村の封鎖と対立
2. 都市化レベルの虚像
3. 都市・農村間の負の循環
4. 「二重人口」の根源的問題性

三、中国都市化の転換発展戦略

1. 中国の都市化推進による不確定の未来
2. 中国の都市化推進の6大動向
3. 中国の都市化戦略の指導思考と戦略的課題
4. 中国の都市化発展の系統的構築と実施手順

四、総括

一、中華人民共和国成立以来の都市・農村の関係と発展史

1. 現代化過程と都市・農村関係転換の過程

世界の近代化は、とりもなおさず農村社会が近代的な都市社会へと発展する変革の歴史である。農村人口、土地と資本が絶えず都市へと集中し発展を創出し近代都市文明を造り、そして都市文明が農村に拡散し、最終的には都市と農村の一体化によって、工業化と都市化の近代化が実現されてきた。

初期のイギリス土地囲い込み運動による農村の受動的な剥奪、ドイツの文明的な制度推進による農村人口の秩序だった都市への転移、あるいはアメリカの農村と都市の同時発展を可能にした移民形式の過程、また日本や韓国の都市の先行発展による工業化、都市化を進め、然る後に新たな農村の建設を強めるなど、それぞれの国はその歴史的背景によって、近代化推進の道と方法は異なる。

しかし近代化を果たした国家は、いずれも同じような法則による。それは伝統的な農村社会を成功裏に近代都市社会に転換させ、都市農村一体化の発展を実現したことである。このような近代化過程を切り開きながらも、都市化を実現できなかった国家は、いずれも中所得国にとどまってしまった。世界の近代化過程を歩み出せない国は、最貧困の遅れた国となっていて、依然として伝統的な農業社会にあり、国際的な援助の中で国を維持している。

中国はまさに農村社会が都市社会へと転換するカギとなる時期にある。都市と農村との統一的発展計画政策は、都市化過程の中で農村と都市の発展における問題を連動して解決し、都市と農村を共に現代化を促進させる系統的方法の集合体でもある。

中国の都市と農村関係の歴史的変遷からすれば、中国は「重農軽商」、農村を犠牲にして都市の発展を図る、都市を重視し農村を軽んじるという三つの大きな過程を経てきており、目下、都市と農村の同時現代化に向かって邁進している。

2. 「重農軽商」：歴史上の中国

農業の発展は中華民族安定の根本であり、「重農軽商」は中国古代の主導的な経済思想であった。秦代から中国は長期にわたり高度な集権の封建的大国であった。高度に統一された政治軍事統治を守るために、歴代朝廷は農業資源の開発と発展を殊更重視してきたし、農業政策と耕作制度を絶えず完全なものにと努力してきた。これが中国数千年の農耕文明の先導であり、世界史的な文明の基礎であった。

他方で中国歴代王朝はそのほとんどが程度の違いはあるにせよ「重農抑商」政策を実行し、農業を根本とし、工業を末節とし、これにより中国古代の商業や手工業の発展は厳格に制限され、経済発展の商品化過程も制限を受けたのである。元明清時期には、このような抑商政策の展開が対外貿易と国際交流を阻害し、鎖国状態となり、中国は世界と隔絶された状態の中で「夜郎自大」に陥り、終には世界的な工業化と経済大発展の機会を逸してしまい、世界で最も貧困で遅れた国家のひとつに成り下がったのである。重農抑商は古代中国の農業文明を造り出したが、手工業と近代工業技術の進歩を阻害し、中国近代化の時間的な起点を遅らせてしまった。

中国は近代において工業化発展の道に向かい始めたが、中国近代化発展史は植民地・半植民地の歴史であり、屈辱の歴史であり、他の発展途上国と同様にそれが中国に残したものは、立ち遅れた欠陥のある不完全な経済であった。

3. 1952～1978年：農村を犠牲にした都市の発展

(1) 重工業の優先的発展戦略

中国革命の指導者毛沢東は農村の出身であり、深く農村を理解しており、幾度も「中国の根本問題は、農民問題である」と提起した。彼が指導した中国民衆革命も農村が都市を包囲するという道を歩んだ。

建国以降、中国政府は当時の国際環境と独立自主発展の必要に基づき、「我国の社会主義事業の建設は、社会主義工業化を以って主体とし、……社

会主義工業化のキープポイントは、即ち重工業を優先して発展させることである」¹⁾とした。重工業の優先的発展は、中華人民共和国成立より1978年からの改革開放の30年において、中国国民経済の発展の終始一貫した基本方針で、これにより中国は都市と農村とを分けた整備管理、農村の発展を犠牲にして都市を発展させるという論理の起点が形作られた。

重工業は資本集約型の産業で、農業社会から立ち上がったばかりの中国では、資金が欠乏していたので、限られた資金を集中して重工業の発展に用いるべく、以下の5大発展戦略を実施した。

(1) 高度に集中した計画経済体制を実施し、政府は全社会資源の配置権限を独占、市場と製品市場の全ての要素をコントロールし、労働力、土地、資金配置および製品消費を全て政府によって計画編成し、計画に基づいて実施した。

(2) マクロ的には資金総量と産業構造との管理を実施し、重工業以外のその他の一切の領域の投資を減少させ、農業、軽工業、サービス業、都市建設、公共サービス等の発展は、国家経済社会運営の最小規模と最低水準に制限した。

(3) マクロとミクロの間面では、価格統制を実施し、重工業発展のコストを低減するために、人為的に重工業製造業以外の一切の領域の製品価格を低減させた。それには農業製品価格、サービス産業価格、原材料価格および労働力価格が含まれる。これが中国計画経済時代の「ハサミ状価格差」²⁾である。この「ハサミ状価格差」により、国民経済の全領域の利益を全て重工業製造業に集中させた。

(4) ミクロ面においては、全ての企業の自主経営権を剥奪し、企業の全て

1) 1955年7月5日、李富春-国務院副総理兼国家計画委員会主任の第1期全国人民代表大会第2回会議に於ける講話、「国民経済発展の第1次五ヵ年計画に関する報告」。

2) 中国の多くの論著に見える「ハサミ状価格差」は、主に農副産品の低価格と製造業産品の高価格との差異を指し、「ハサミ状価格差」を通じて農業と農村の利益を犠牲にし、工業と都市の発展の需要を保障したこと、とりわけ工業化に必要な資本蓄積を保障したことを説明づけるものである。中国の改革開放政策実施以前に形成された「ハサミ状価格差」という独特の経済現象は、農副産品の価格と製造業産品の価格との間に存在するだけでなく、製造業産品とその他の一切の要素及び製品価格に於いて低価格に設定された物に、サービス業価格、原材料価格、労働力価格、資本価格(利息)があり、最も突出した物が土地の「ゼロ価格」で、全ての土地は国家と集団所有に帰し、計画に基づき使用者に配分された。

の利益を全額政府に上納させ、翌年に政府は企業経営に必要な資金を交付するという形をとった。政府は企業経営活動の決定者であり、何をどれくらい生産するか、原材料の調達および製品の販売ルート、数量、価格に至るまで全て政府が決定した。これにより企業はイノベーションの原動力を失ってしまった。

(5) 都市および農村人口と社会発展空間との関係において、完全に各々を密閉した管理制度を取った。国家経済の負担軽減のため、力量を集中して重工業を發展させるため、中国は都市と農村の分離統治制度をとり、経済、公共サービス、都市農村の人口を分けて統治した。

(2) 都市および農村の分割的経済管理

都市に於いては主に国家所有制を実施し、大部分の企業は国家所有とし、中央政府や地方政府が計画を通じて全ての経済活動を配置し、工業化の發展より発生した新規就業の機会を新たに増加した都市労働力に与え、配給キップ制経済により都市住民の基本消費需要を保証した。それには食糧券、布券、砂糖券、肉券、卵券等があった。基礎教育、医療、住居、公共交通等の基本公共サービスを政府は、免費或いは低水準の費用とした。

農村においては集団所有制を実行した。主要な農産物を集団所有経済組織内の自給自足とし、非農業製品は配給キップ制の定量供給（主に布券、砂糖券）とし、新たに増加した労働力は集団経済内部で「自然就業」させた。

都市と農村の公共サービスとインフラ建設管理について。中国は都市と農村の各々の密閉した公共サービスとインフラ建設供給構造をうち立て、農村の集団経済体を農村の公共サービスとインフラ建設の主体とし、各農村集団組織は各自が管轄する範囲内で基礎教育、医療衛生、治水水利、道路等のインフラ建設など公共のインフラを整備しなければならなかった。前述のように農村の利益領域は極めて小さく、資金は欠乏していたので、農村の公共サービスと公共インフラのレベルは都市に比べてその差は極めて大きかった。1980年中国の農村人口は全国人口の82.9%を占め、農村が生み出す第一

次産業のGDPは30.0%であったが、その年、全国の農村集団経済体固定資産投資は、全社会固定資産投資の5.05%にしかすぎなかった。ほとんどの農村地域では道路も不十分、電気も通じず、上水道もなく、医師や医薬品に事欠き、農村の基本的な生存環境は、都市に比べ雲泥の差があった。

(3) 戸籍管理制度

都市と農村の人口はそれぞれ封鎖式に管理され、中国特有の戸籍管理制度を形作った。重工業発展資金集中型の特徴は、労働節約型といういま一つの特性を決定づけた。中国は20世紀50年代から70年代に至るまで、全国的な重工業体系を速い速度で打ち立てたが、労働力需要は比較的少なく、就業拡大は緩慢で、都市の自然人口増加によって都市経済発展の就業需要を満たしていた³⁾。都市の就業圧力を軽減するため、都市に移動する都市郊外農村人口が都市の公共サービスに与える負担を抑えるため、1958年中国は厳格な戸籍管理制度を実施し、農村人口が都市に移動する関門を築いた。

改革開放政策の実施以降、中国は都市農村の労働力市場を開き、農村人口が障害なく都市で就業できるようにしたが、今日に到るまで、都市で就業する農村人口は依然として都市の公共サービスを享受できていない。これが戸籍制度が引き起こした「農民工」問題なのである。

都市農村の分割管理制度は、中国国民を明確に都市住民、農村住民という二大階層に区分けしてしまった。もし都市住民の家庭に生まれれば幸運で、国が分配供給する住宅、教育、食糧、肉類、卵、医療および就業機会等の恩恵に浴する。国家の発展レベルは低く、各種の供給も不十分だが、保障はされている。もし不幸にも農村で生まれれば、天性の下層国民となつてし

3) 事実上、1960年代後期まで、重工業体系の就業需要の拡大は、都市人口の自然増により増加した就業供給より緩慢で、都市での失業の深刻さを招いた。巨大な就業圧力のもと、中国に於いては「知識青年（訳註－中学生から大学生）は農村に赴き、貧農下層中農（訳註－中国農村の階級区分）の再教育を受けよう」の呼びかけに応じた。これを「下放（訳註－学生や幹部などが農山村に長期間定住して思想改造をはかるとともに農山村の社会主義建設に協力すること）」と呼び、1962年から1978年までに1,792万人の労働力が農村で就業し、農村の自然就業の空間を分け合った。

まう。農村の村落集団は自給自足の状態におかれ、食糧と全ての副食品の消費は、その集団の生産量に左右される。不幸にも生活する地域の農業生産条件が良くなければ、消費も事欠き、飢餓を耐え忍ぶか、乞食となって外へ出るしかない。新たに増加した労働力は成り行きに任せるしかなく、集団経済の土地総量、総生産はほぼ一定で、農業税負担がかなり高いという変更不可能な制約のもと、農村人口の増加に伴って、同じ数量の労働によって分配される食糧と収入は絶えず相対的に減少してゆき、農村の絶対貧困と相対貧困は増してゆく。1978年中国農村住民の一人当たりの平均年収は、133.6円で、当時の平均レートで換算すると89米ドルに相当する。農民のエンゲル係数は67.8%にも上り、7.9億の農村人口は貧困状態にあった。また30年にわたる都市農村の分割管理制度は、農村住民に深い卑屈な心理状態を招いた。これが改革開放後30年「農民工」が長期にわたり不公平な社会待遇に耐えるしかないという心理的側面である。

(4) 小括

総じて言えば1978年以前、中国政府は上述の5大領域の系統的抑制を通じ、都市住民の力によって史上稀にみる「都市化なき工業化」を成功裏に推し進め、国力もかなり大幅に向上させることができた。1978年までに中国のGDPは3,645.2億元に達し、一人当たりGDPは381元となり、当時の平均レートで、それぞれ2,430億米ドル、254米ドルとなった。1952年から1978年の中国のGDP年平均成長率は6.14%で⁴⁾、世界経済において成長が最も速い国の一つであった。同時期中国の非農業産業の割合は49.5%から71.9%に増え、農業社会から工業化社会へ向け転換していった。しかしながら、都市農村の分割管理制度によって、中国の都市人口の割合はわずか12.5%から17.9%と

4) 中国の都市化レベルは1957年にすでに15.4%に達し、1958年～1960年は三年の「大躍進（訳註－急進的な農業・工業の増産運動、しかし経済や生態系を無視したため失敗した）」時には都市化レベル更に19.7%に高まり、1961年～1963年の調整時期を経て、1964年には18.4%に戻った。ゆえに1964年～1978年の都市化レベルは0.5ポイント下降した。

なったに過ぎず、依然として中国は伝統的な農業社会に置かれており、農業の低効率、農民の低収入、農村の遅れた居住環境が中国の「三農問題」と称されている。

1952年から1978年、中国は中央集権制度を運用し、国内の意識形態と都市発展形態は見事に抑制が利いていた。しかし高度に集中した計画経済体制は市場経済の基本的な法則に背き、重工業の過度の発展による工業化の道は経済発展と産業の時代変化の基本的な法則に背き、国家の技術進歩の遅れを招き、経済効率は低下、世界の他の国家の発展との差が開くばかりとなり、全国民が長期に渡り低収入、半貧困や貧困状態に置かれた。都市住民でさえ、1978年の一人当たりの年収入は僅か343.4元（当時のレートで229米ドル）でしかなく、エンゲル係数も57.4%と高く、貧困ラインから最低限の衣食住保障へと向かう過渡期にあった。

4. 1978～2010年：都市の発展を優先にした政策

1978年12月、中国共産党第11期第3回中央委員会総会が開催された。この会議では、全国の活動重点を社会主義現代化建設に移し、改革開放を実行することが提起された。都市と農村の関係の視点からすれば、中国の30年間におよぶ改革開放政策は、先に農村、後に都市、さらに都市と農村の統一計画による総合的発展の3段階を経てきた。

(1) 1978—1983年：都市・農村の格差縮小

農村の改革は同時に中国経済体制の改革でもあり、その核心は「一大二公（訳註—第一に規模が大きく、第二に所有制が公有制）」の集団所有制経済制度を打破し、農家各戸生産請負責任制を確立することにあった。新しい制度は、農村の潜在的な生産力を解放刺激し、中国の農業生産は急激に進んだ。僅か6年で基本的に農産品の極度の供給不足問題を解決してしまい、都市農村の人々の基本的な衣食の問題を満たした。1984年100%の村落で「農家各戸生産請負責任制」が実行され、食糧生産高は3億トンから4億トンまで増加し、綿

花、油糧作物等その他の農業副産物の生産も倍に増えた。

1978～1983年、中国農民の収入は史上かつてないスピード成長を遂げた。農村住民の収入は、1978年の133.6元から1983年には309元まで増加、5年間で2.3倍となり、同時期の都市住民の収入は僅か41.5%の伸びで、都市と農村の収入比は1978年の2.57から1983年には1.82に下がった。1983年は都市農村の収入格差が建国60数年来最も少ない年となった。1984年以降は都市農村の収入格差が新たに拡大する趨勢にあった。

(2) 1984—2002年：都市・農村の格差拡大

1984年、中国共産党第12期第3回中央委員総会は、『中共中央の経済体制改革についての決定』を採択した。改革が農村から都市へ向かうこと、全ての経済領域の改革を全面展開することを指示した。

GDPは1984年の7,208億元から2002年は120,333億元となり、2002年の平均レートで1兆4,538億米ドルに、一人当たりのGDPも9,398元、ドル換算で1,135米ドルとなり、低所得国から中所得国に進んだ。また工業化は都市経済の高速発展を促進した。大量の農村人口が都市に流入し、人類史上最大規模の都市化が進んだ。それは中国経済の長期に渡る高速度成長の重要な原動力となった。1984年から2002年、中国の都市人口は、2億4,017万人から5億212万人に増加し、都市化レベル（都市人口／全人口）は23.0%から39.1%に伸び、18年に渡り毎年、都市人口が1,455万人増加、都市化レベルも毎年平均0.89ポイント伸びた。

中国の長期にわたる高速工業化・都市化は、都市農村間の格差拡大を決定づけた。

〈1〉二重二元構造

国家が工業化を実現し、経済を成長させる空間的拠点は都市であり農村は軽視された。都市の発展においてはプロジェクト建設を導き手とし、GDPと財政収入の増加を直接的目標とし、都市と農村の住民とりわけ都市で就業する農村住民の基本生活の需要を無視した。企業は利潤を上げんがために、

政府のマクロ政策と法律の執行力欠如を前提に、労働力コストを下げ、働きの自らの発展しようとする願望を無視した。農民工自身も都市で就業すれば農村より多くの収入が見込めるため、低賃金、公共サービスや基本的な公共施設の欠如した居住空間ないしは家族との分離生活に長期間耐え忍んできた。都市における「農民工」問題は絶えず蓄積され、終には中国の空間上の二元構造が都市内部の二元構造を招いた。

〈2〉メイドインチャイナの神話

中国独特の廉価な労働力、廉価な土地価格、各レベル政府の優遇政策に加え、中国国内の中低級品市場の絶え間ない拡大は、国内外資本に対して極めて大きな吸引力を持った。合併を含む中国資本は、世界の廉価な中低級商品市場に瞬く間に割り込んでいった。中国の貨物輸出総額は1984年の261.4億ドルから2002年急激に3,256億ドルに拡大した。その増加速度はGDPの増加速度をはるかに上回った。中国の廉価な製品が世界各地の10数億人の消費者の手に渡り、「メイドインチャイナ」の神話が造られた。

〈3〉公共サービスの不足

改革開放以降、中国では中央に財政権限が集中する傾向にあった。1980年の中央財政収入が全国に占める割合は24.5%であったが、2002年までにその比率は55.0%に達した。同時に中央政府は地方政府に対して、明確な規範による財政支給制度を持たなかったため、各地域と都市の政府が提供する公共サービスの財政能力格差の拡大を招いた。その結果、一つは、経済発展が遅れた地域と都市で公共サービスの深刻な不足を引き起こした。二つには、経済が発展した地区でも低収入者や農民工に対する公共サービスの提供が著しく不足した。それは中国の二重二元構造を招く根本原因となった。

〈4〉都市・農村の矛盾衝突

2002年まで都市を核心とするという成長先導型改革は、農村の発展を依然として半自然状態に置くことになり、都市と農村の矛盾と衝突は日増しに激しくなった。

①「農民工」の排斥的管理 「農民工」は都市の周辺階層と位置付けされ、

賃金の上昇は長期にわたって緩慢で、なおかつ都市が都市住民に与える各種の権利を享受できなかった。それには中学・小学校教育、公共医療、社会保障、公共住宅等が含まれる。時間の推移につれて、「農民工」問題が引き起こす社会問題は激しくなった。「三農問題」は「四農問題」（「三農問題」に「農民工」問題が加わった）に一步進み、「農民工」問題の蓄積はついに「民工荒（訳註-出稼ぎ農民工の不足）」を招いた。

②**土地徴用による農民の利益への侵犯** 都市化の急速な発展は大規模に土地拡張を必要とした。ほとんどあらゆる都市で、比較的廉価で郊外地区の農業用地の徴用を行い、多くの土地を失った農民の強い不満を引き起こした。

③**公共サービス格差の拡大** 農村地区においては依然として各種のインフラと公共サービスの提供が集団所有を主としており、農村の若年・壮年労働力の流出に伴い、両親の出稼ぎで残された児童、扶養者不在の老人問題が日増しに突出し、農村の労働力の質、量ともに甚だしく下降した。このため農業生産性の向上は極めて緩慢となった。日進月歩で発展する都市に比べ、所得格差も急速に拡大した。都市住民と農村住民の収入は、1983年の1.82倍から2002年には3.11倍まで拡大した。

5. 2003年以降：都市・農村の統一的発展計画の探求

（1）五大領域の改革とその発展

2003年、中国共産党第16期第3回中央委員会総会は『社会主義市場経済体制を健全化するためのいくつかの問題についての決定』を採択した。『決定』は次のように提起した。都市農村の発展、区域の発展、経済社会の発展、人と自然の調和のとれた発展、国内発展と対外開放の需要（中国では「5大統一計画」と称する）に基づき、より大きな程度で市場の資源配分に於ける基礎的な作用を発揮させ、政府の社会管理と公共サービスの職能を健全化し、全面的に「まずまずのレベルの社会（訳註-原文「小康社会」）」を全面的に建設するため、強力な体制的保障を提供する。そして都市農村の二元経済構造を

一步一步改善する体制を創り上げることを社会主義市場経済体制健全化の主な任務の一つとする、とした。

ここから都市農村の統一発展計画が持続可能な発展を実行するための主要な任務となり、中国の主要な発展戦略となった。2004年～2012年連続して8年間、中共中央が毎年発する第一の文書（中国では「中央一号文件」と称される）は、全て農村と農業発展問題に関するもので、中国政府が農村発展を極めて重視していることが見て取れる。2003年以来、全国的に都市と農村の関係は以下の領域で比較的速やかな改善があった。

① 農村への投資が大幅に増加した。農業林業水利（農業と農業インフラに相当）への支出は、2004年の1,694億元から2010年には8,129.6億元（1,200億米ドル）に増加した。この期間中国の農村・農業への投資額は、GDP総額の速い伸びに沿って増大したが、全国の総投資に占める割合は向上していない。増加速度は都市に比べ緩慢で、依然として「パレート式改善」（「総投資の増加の大部分は都市への投資がもたらした」の意味）の段階にあった。

② 農村のインフラ建設と公共サービスに大幅な改善が見られた。農村の道路、電力、テレビ受信建設の「村々へ通す」プロジェクトが全国で普遍的に展開され、農村で全面的に無料の基礎教育が普及し、農村医療保険制度も基本的に全てをカバーすることが実現、農村年金制度も実行に移され始めた。中央政府の全国農村職業教育補助経費も年を追って増加している。2005年から全国で農業税の免除が開始され、全国的な食糧作物生産補助も進められた。2003年都市農村の統一発展の試みが四川省成都市で始まり、2012年には都市農村の公共サービス基準の一体化が図られた。

③ 農村の土地の流用制度が模索されている。中国には「1.8億畝耕地レッドライン（訳註-the 1.8 billion mu of arable land red line, 「畝」=6.66アール）」の制限があり、都市用地の拡張には厳格な指標コントロールを実施している。中央政府が認可する地方の建設用地の指標は、地方経済社会の発展需要を満足させることができない。中国政府農業部が打ち出した政策は、地方政府が土地整理を行うにあたり、建設密度が少なく、土地の利用効率が比較的低く、

居住環境が劣っている農村については、新たな計画を実施するにあたり、適度な集中居住を主な方式とし、農村のコミュニティを糾合し、都市の公共サービス基準で新型の農村のコミュニティを建設することである。農村の居住環境を改善するとともに、これによって発生した農村建設用地の面積を都市に組み入れ、都市の開発と発展に利用、もとの農村建設用地は再開墾して耕地とすることを認めている。耕地は減らさず、建設用地は増やさず、空間の移転利用により、農村建設用地を都市の高効率利用に転嫁させる。これが中国でいま激しい論争を引き起こしている「土地問題」である。

④ 全ての都市に於いて「農民工」子女が「農民工」の就業地で無料で小・中学校で学べるという関連規定を制定した。大部分の都市では「農民工」への社会保障制度を実施する法整備を行い、一部の都市では一定の条件に適合した「農民工」とその他の流動人口に対し、公共賃貸住宅の提供を認めている。西部地区の重慶市ではすでに制度上、外来流動人口（「農民工」を含む）に公共賃貸住宅への居住を認めている。

⑤ 四川省成都市及び全国の大部分の中小都市では、戸籍制度が完全に開放されている。当地の住民が都市に移り住む制度的障害が取り除かれている。最低生活保障と低家賃住宅の提供のほか、中小都市に移り住む当地の農民は、完全に都市住民と同じ待遇を享受できる。しかし、北京、上海、広州、深圳等の巨大な流動人口を有する超大都市は依然として外来流動人口に対する障壁を維持している。

(2) 小括

2003年来、中国の都市と農村の矛盾は普遍的に大幅な緩和が見られ、農村住民の公共サービスと生活の質もかなり大幅に改善された。農村住民の収入は、2004年の3,647元から2011年には6,977元に増え、都市住民と農村住民の収入の相対的格差も2年続けて縮小している。

堅い氷がまさに融け始めているが、その細い流れは奔流となるには至っていない。中国の都市化過程における問題の解決は僅かにすぎず、それぞれの

地区、領域で大量の新機軸と試行が行われ、一連の有効な経験を得ている。しかし都市農村の良好な連動した発展体制と構造が形成されていないのも確かで、農村発展には根深い構造的アンバランスと地域的アンバランスが存在している。農村と農業を完全で長期的に持続して改善、発展させることができる体制・構造をどう形成するか、秩序を持ち全面的に農民工と大量の流動人口を都市にどのように吸収していくか、国家の「上から下へ」という管理制度と都市農村の市場化発展、民主的なガバナンスとの協調をどのようにするか、都市農村の封鎖式管理制度をいかに徹底的に取り除き、都市農村間の良好な性循環体系をうち建てるかなど問題は多い。

これら都市農村発展の系統的な深層改革に対する一連の問題は、いまだ共通認識が形成されておらず、まさにこれら問題が相互に絡み合い、中国の現代化の巨大な系統的障害を形作っているのである。

二、中国の都市化に存在する伝統的な問題

1. 都市と農村の封鎖と対立

都市と農村の封鎖式管理が現代化にもたらした最も核心的な問題を「変革」させる過程は徹底的に、質的にできていない。農村労働力が空間的に都市に入って就業しても、質の高い現代産業労働者に「変革」させることができず、工業化技術の進歩が緩慢で、効率の低さを招いてしまった。都市に入った労働力とその家族は真に都市住民へ「変化」できず、都市では普遍的に社会矛盾と利害衝突が存在する状態を招いた。都市に入って就業する労働力は依然として農村への依存心が強く、彼らは農村の土地の使用権を持っているが、有効にその土地を使用することができない。このため農村では農業近代化は緩慢である。都市に入った青年壮年労働力は、その子女や父母と長期に渡り離散し、両親の出稼ぎで残された児童、扶養者不在の老人問題が深刻になっている。都市に入った労働力と人口は長期に渡り「変化」を遂げられず、彼らは低収入、低消費状態に甘んじなければならず、中国の内需拡大

戦略は功を奏することがずっとできていない。都市と農村の封鎖と対立は中国現代化の系統的障害の根源である

2. 都市化レベルの虚像

都市化レベルの虚像とは、統計上の都市化レベル値が実際の都市化レベル値より高いことを指す。2010年中国の第6次人口調査が示す都市化レベル値は49.7%で、都市型社会に近づいたことを示している。しかし中国の真の購買力平価、都市社会認識度、都市農村の秩序等の経済社会指標は、健全な都市化50%が要求する所のレベルに遥に達していない。したがって直ちには都市化及び関連領域の発展戦略と政策制定の根拠とはできない

都市化の根本的特徴は、空間的流動を通じ、就業移転により農村人口を都市人口へと転化させ、社会流動を通して、都市農村の融合政策教育と養成体系によって都市周辺階層を都市中間者階層へと転化させ、ひいては中産階級階層を育てることにある。ところが中国の都市化過程における都市農村の二元管理制度は、都市に移動した農村住民を統計上は都市人口と扱ったが、彼らは長期に渡り拒絶され存在であり、都市住民の外に置かれ、更には都市に於いて社会的に向上し発展する機会とルートが乏しかった。中国の膨大な流動人口は長期に渡って都市の公共施設、公共サービス、市民としての人格尊厳を平等に享受できず、生活や精神面で封じ込められ、都市住民の周辺者状態に置かれ、所謂「周辺者文化」が次第に生まれ、固定化されていった。都市化レベルの虚像は中国が独特な「都市病」、 「農村病」に至った主な原因である。中国の伝統的な都市化の核心的問題は、都市化レベルの虚像にあるとあってよい。

3. 都市・農村間の負の循環

都市で生計を立てながらも都市住民の外に置かれた流動人口は、仕方なく都市と農村の間を徘徊せざるを得ず、図1のような「二重人口」流動メカニズムを形成した。

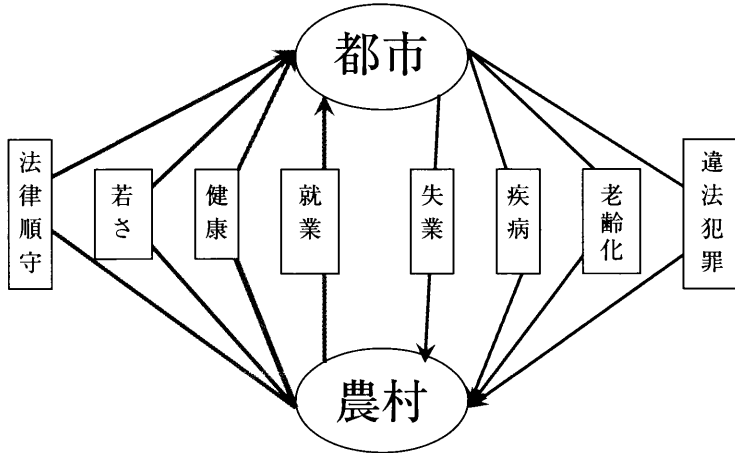


図1 中国の改革開放以来「二重人口」の都市農村間の流動メカニズム

中国の30年の都市化過程はあたかも巨大な篩（ふるい）のようで、創造、健康、若さ、活力はいずれも都市に残り、ふるい落とされた失業、孤独、疾病、老齢化、犯罪は、農村と都市農村の結合部にあった。脆弱で遅れた農村文明を先進的で発達した都市文明とすべく、コストを払い、バックアップしようと試みられたが、世界の都市化史上最も危険で、最も持続不可能な都市化過程であった。

「二重人口」の不安定さと消極性は、都市問題と農村問題の共通の根源であり、その他の都市農村の発展と制度イノベーションの政策効果を大幅に薄れさせ弱めた。

4. 「二重人口」の根源的問題性

農村問題は農業の効率性の低さ、農民の低収入、農村の不安定と公共サービスの欠乏という4大問題に要約できる。図2がそれである。4大問題のうち、公共サービスの欠乏は財政支出制度が作られなかったことに原因しているが、他の3つはいずれも直接「二重人口」の不安定さと密接に関連している。

今日に至るあらゆる農業農村発展理論—古典的なロスト—二元構造理論,

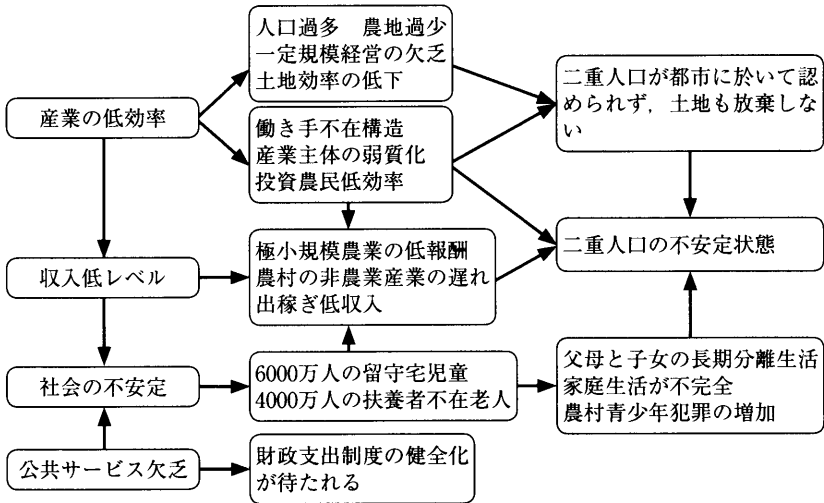


図2 中国農村発展問題と「二重人口」

トーダロー投資農業理論, セキドア・シュルツ伝統農業改造理論及びラニス-フェイモデルにせよ, 日本, ドイツ, 台湾等の国と地域の新農村建設理論にせよ, 農村人口の減少を前提とし, 然る後に農村農業に投資するというものの以外の一つもない。中国は工業化, 都市化の発展過程の中で, 同時に農業現代化を推進しなければならず, それには「二重人口」問題を直視し, 解決することを基礎としなければならないのである。

三、中国都市化の転換発展戦略

1. 中国の都市化推進による不確定の未来

2030年の都市化予測は不確定要素が多く, 多種の可能性が存在する。中国の都市化のレベルは55%もしくは70%に達するか, 或いはこの数値の区間内の何れかのレベルに達すると見られる。水準が70%に達したとしても2種類

の可能性がある。それは健全な都市化の70%か混乱無秩序の70%かである。後者は中国を必然的に中所得国家の陥穽に陥れる。陥穽から逃れるには、広範な人的資本の蓄積によるしかなく、これによって決定づけられる収入格差が持続して縮小する。

都市化予測の不確定さの原因は2点に要約でき、第一点は、中国が急激な工業化の中期段階と中所得レベル段階が変化する局面に置かれていること、第二点は、中国の諸制度が劇的な変化をするという多様な見通しに直面していること、である。

2. 中国の都市化推進の6大動向

動向一、農村地域の都市化のレベルが高速度の進展から低速度の高い質の伸びに転化している。地方政府の土地で経済成長を引っ張る方式は行き詰っており、必然的に成長誘導から人的要素を成長資本とすることに転化させねばならず、系統的な制度構築と制度刷新を推進させねばならず、人的資本とイノベーション創造を発展モードとして構築しなければならない。

動向二、人口総量が上昇から下降への歴史的転換を実現したが、豊かにならないうち高齢化してしまう人口構造とそれによって誘発される矛盾と問題は、人口と都市化発展が直面する厳しい試練である。

動向三、労働力の絶対量が下降し始め、経済発展は人的資本の蓄積と歩調を合わせねばならないだろう。都市農村の人的資本投資に重きを置くならば、経済の健全な発展を勝ち取れ、「人口ボーナス時期」を延長できる。全過程に於いて、労働力の質的向上とその社会的共通認識が決定作用を及ぼす。

動向四、人口の空間流動と社会流動は共に都市化の核心的課題となる。農民工の市民化は、人口の空間流動を完成させる一環である。流動の主体が労働力流動から家庭流動主体となり、農民人口の市民化（空間流動）と全住民の現代化（社会流動）が都市化の質を高める二つの歴史的課題となる。

動向五、都市人口の分布は集中と分散が併存する趨勢が現れる。中国は、

長江デルタ都市群、珠江デルタ都市群、京津冀（訳註-北京・天津・河北）都市群と成渝（同-成都・重慶）都市群を主要とし、その他20余りの都市群を支点とする「準ひし形」の空間戦略を形成するであろう。同時に農村の小都市と県の中心都市が、早期には農民工の農村回帰流動の重要な空間収容先となるだろう。

動向六、地域コミュニティが都市化を健全に発展させるという戦略的地位は日増しに明確になっている。地域コミュニティは都市と家庭をつなぐ架け橋であり、多様化した社会機能を担うことができる。家庭生活の社会化の需要を満たし、中華文明を伝承、発揚させ、文化芸術で余暇を多彩にし、住民の帰属意識を強め、社会の衝突と矛盾を減少させ、社会の活力と創造力を呼び起こす。地域コミュニティの社会的機能は他の如何なる物にも取って代わることができない。

3. 中国の都市化戦略の指導思考と戦略的課題

中国の新たな都市化戦略の指導思考は、ヒューマニズム、協調、イノベーション、持続可能であり、都市農村一体化が新たな都市化の最終目標である。都市農村一体化はいずれの国家に於いても永久不変の目標であり、普遍的意義を持つ。中国に於ける二重の都市農村二元構造に直面して、新たな都市化の目標と重点は、解決すべき二つの大きな課題がある。それは農民工の市民化と農村の現代化であり、このために新型の工業化、健全な都市化と農業現代化を推進し、21世紀中葉に現代化を基本的にも実現する条件を作り出さねばならない。

2030年には、中国の都市化レベルは70%に達し、都市化進展の成熟期を迎える。人口の空間流動と社会流動体系は健全化され、比較的完全な現代都市の社会秩序が形成されよう。また中間者段階を主とする社会構造が形成され、住民生活の総体が富裕段階に入るであろう。更に4大都市群を発展の牽引車とし、20余りの都市群を中核とし、大中小都市と農村の小都市が協調して発展する空間構造が形作られよう。そして活力に富み創造力を持つ、調和

の取れた快適な都市農村の地域コミュニティ秩序が幅広く形成されであろう。

4. 中国の都市化発展の系統的構築と実施手順

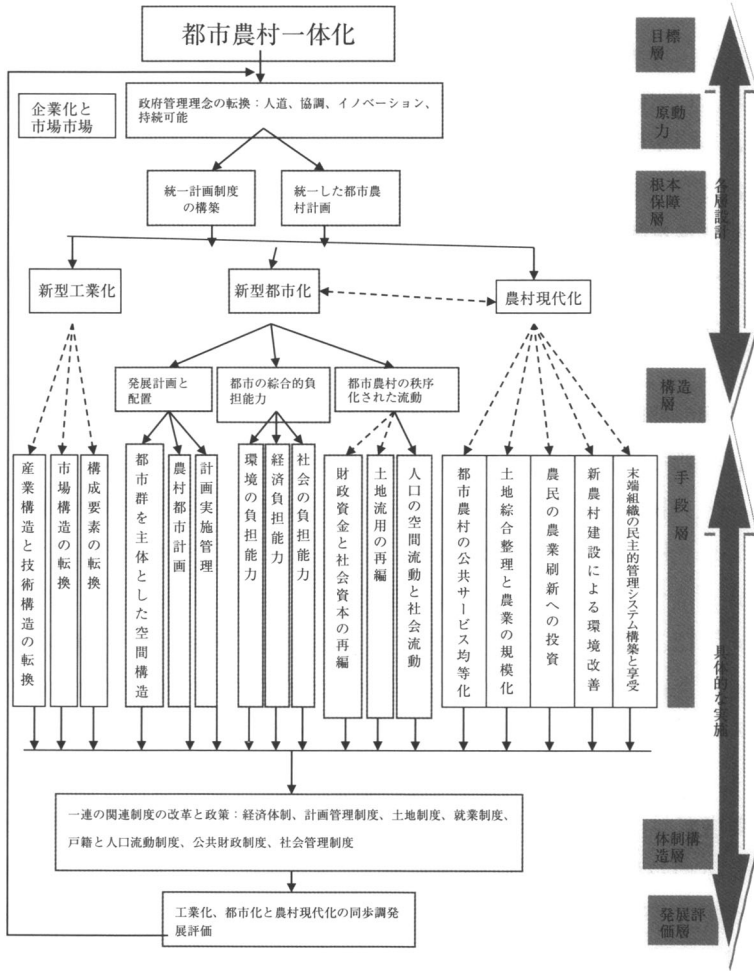


図3 中国の都市化発展の系統的構築と実施手順

四、総括

中国は国家の浮沈を決定するカギとなる時期に確実にある。危機に直面しこれを避けるため、困難な状況にあって危機への準備を考えねばならない。都市化の発展の状態と形勢はまだコントロールが可能である。直面する危機は系統的なものであり、いかなる部門的、局部的、手直しの改革も無効であり、中国では「人間を根本に」した系統性のある改革が叫ばれている。計画は他の領域の改革の成果を計画の変革に転化させ、人々が享受できる利益（例えば義務教育、公共住宅など）に転化させる必要がある。中国の新たな都市化に於いて、テクニックより制度に重きを置き、責務が能力に勝るように考えるべきであろう。

参考文献

- [1] 蔡昉, 王徳文 「中国経済成長の持続可能性と労働貢献 [J]」北京, 経済研究1999 (10)
- [2] 中国発展研究基金会 中国発展報告2010「人的発展を促進する中国の新型都市化戦略 [R]」, 北京, 人民出版社2010