

## 【書評】

岡本信広編著

## 『中国の都市化と制度改革』

(IDE-JETRO アジア経済研究所、  
2018年、237ページ)

## 1. 本書の意義

本書は、『政府の退出と介入のバランス』から都市化の推進と制度改革の展望を示すこと(4頁)を目的とし、アジア経済研究所内において、編者を中心とするメンバーで立ち上げた研究会に、外部の中国人研究者が加わってまとめられた研究の成果である。経済学のみならず、政治学、社会学の視点が含まれるが、「政府の退出と介入」という切り口が一貫した地域研究である。

中国の都市化戦略における「政府の退出と介入」という視点は、2014年に「新型城鎮化政策」が導入される前からある。例えば、郭・廖(2012)では、政府主導の独占的な都市化モデルから、市場主導の農民を主体とした都市化モデルへの転換の必要性について、四川省を事例に述べている。中央政府もまた、例えば2013年11月の三中全会において、都市と農村で統一化された建設用地の市場創設という方針を示し、地方政府が独占してきた従来の構造にメスを入れ、市場取引を通じた利益の分配を促す。ただし、こうした「市場化」と本書が言う「政府の退出」あるいは「市場化」は異なるように思う。中央政府が言う市場の発展とは、しばしば「政府が用意した制度化された市場」であることが多く、「市場が自ら作り出した市場」ではない。そこに、本書の大きな意義があり、続々と刊行されている都市化の研究書の中でも本書の重要性を一段と押し上げている。中国の都市化研究のみならず、中国研究の一つの里程碑になるだろう。以下ではその内容を概観し、評者なりの整理を試みたい。

## 2. 本書の概要

本書の問題意識は、「総論 中国の都市化－政府の退出と介入のバランス」(岡本信広)に

おいてきわめて明確である。すなわち、中国各地で試行中の都市化であるが、そこにおける「政府と市場のせめぎあい」(9頁)やそのバランスの新たな模索を描き出す。具体的には「人と土地の面で計画的に管理してきた制度的遺物からどのように退出」しているのか。また「混乱を防ぐ順調な都市化」(9頁)にはどのような政府の関与が求められているのか。その現状を探るのが本書の目指すところである。

「第1章 地域開発と都市化－地方主体の地域発展戦略を中心に」(穆堯芊)は、これまでの地域発展戦略について、中国主導か地方主導かという視座から分類し、各時期の政策内容と特徴を検討する。中国の地域発展戦略は、中央主導で立案し実行する上からの施策として扱われることが多い。しかし筆者は、2008年から2015年の開発戦略は「地方主体、中央認可」(63頁)であり、2015年以降は、地方主体でも中央主体でもなく、市場重視の時期であるという。そこでは政府は、政策の立案と実施に徹し、生産要素の自由な移動と効率的な配置を促す環境整備の役割を担う。その具体的な施策がインフラ整備や戸籍制度改革である。また、中央政府と国有企業が牽引する国家資本主義的な色彩にスポットが当てられがちな「一帯一路」政策であるが、筆者は「インフラ整備を通じて東部の先進地域と中西部の後進地域をつなぐ地域経済の一体化戦略」(58頁)として読み取り、地域開発における中央と地方の関係は、「中央主導」に「逆戻り」(59頁)どころか「不断に進化」(59頁)していると主張する。この独自の視角と評価は新鮮で、興味深い。ただし、先行研究等では工業団地や小城鎮化の効率性を疑問視する論考も多く、人口や産業の立地が本当に市場メカニズムにしたがって配置されているのかについては、より慎重な検討が必要となろう。

「第2章 沿海部の都市化－珠江デルタの都市化モデル」(賈海濤)では、珠江デルタの都市化の特徴と問題点が検討される。筆者によると、珠江デルタの都市化のメカニズムは他地域のそれとは異なる。中国の都市化メカニズムとは、一言でいうならば、政府主導の都市化であり、「経済をけん引するための広大かつ長期的な投資計画」(85頁)である。その多くが地方政府の業績づくりと結びつく。一方で珠江デル

タの都市化は、珠江デルタの経済発展モデルと歩を同じくする。すなわち、外資、民間企業の自由な経済活動の下、労働移動の活発化、地方政府による積極的な政策活用や制度的支援が生かされる。ただし、現在直面している輸出志向の製造業の不振や「国進民退」が、これまでの珠江デルタの都市化モデルを停滞させること、さらに土地の所有制度について、土地使用権の確定や転売は早い段階から行われている珠江デルタにおいてでさえも、そもそも農村における土地権利の確定に対する関心は低く、また現行の土地権利作業も「表層的」であり理解されていないという現地調査の結果を挙げる。こうした問題は、市場経済化の進展やさらに成熟した都市化を目指す珠江デルタにとっては、桎梏になると指摘する。

「第3章 内陸部の都市化－貴州省を事例に」(岡本信広)は、「発展に不利な条件をもつ地域の都市化は政府主導にならざるをえず、そのために自律的、持続的都市化は難しい」(97頁)という筆者の仮説を提起・検証し、こうした地域の政府主導の投資は、新たな「政府の失敗」を生み出すと指摘する。貴州省で調査した筆者は、貴州省の都市化の動力は唯一、政府による「ビッグプッシュ」であり、山間部、少数民族やその文化、生態環境保護という不利な条件のもとでは市場メカニズムに基づいた自律的、持続的な都市化は生まれないと主張する。富士康の工場進出やビッグデータ産業の拠点として中国内外においても注目を集め、中央政府からの期待も大きい貴安新区についても、筆者は手厳しい。貴安新区では、産業と都市の融合が目指されているが、筆者は、新区建設にあたって土地を接収された農民の移転状況に着目し、そこに鋭く切り込むことで、「本来の目的である農村住民の都市住民化、サービス産業化はまだまだ進んでいないのが現状」であるという。また安順市の小城镇化についても、景観、文化遺産、地形を利用した観光農村としての戦略は、手っ取り早いものの、画一化された「コピー農村」であることからリピーターは生まれないと警告する。

「第4章 工業都市のリスク・ガバナンス－天津市濱海新区の事故から」(大塚健司)が扱うのは、天津市濱海新区の開発と同新区で2015

年8月12日に発生した天津港爆発事故である。筆者は、各資料で示された開発の過程、爆発事故の経緯、被害、環境汚染の状況を詳細に分析した上で、事故の背景要因についても鋭く切り込むことで、港湾の開発のみならず都市計画あるいは都市開発におけるガバナンスの欠如という盲点を浮き彫りにする。さらに、今後も新区は工場や倉庫と居住地域や商業地域が隣接する「『産城融合』型が一つの地域類型として存続していくことが前提」(161頁)であり、産業事故リスクに向き合いながら都市建設を進めていく必要性を説く。そこでは、「単なる『政府の介入』強化でもなく、また単純な『政府の退出』でもない、地域の工業空間を関係主体(ステークホルダー)が協働で管理・運営しながら市場経済活動を誘導していくというガバナンスの手法」(163頁)の重要性が提起される。

「第5章 都市・農村発展の一体化に向けた農村改革の到達点と課題」(山田七絵)は、都市化に関連する諸制度を手際よく整理し、県域に着目して都市農村一体化の現状を考察する。都市化程度の異なる二つの県級市の都市農村一体化の進展状況の対比事例を紹介し、生産要素市場や公共サービスの供給体制の観点から、市場が機能する条件を潜在的に満たしている地域では、都市計画に沿って自然に都市農村の一体化が進展するが、条件に恵まれない遠隔地の農村では、都市計画ではなく政府の支援による農村開発が必要であると結論づける。公共サービスの提供は、「地元就業機会が豊富で若年層が流失しておらず、地域社会が維持されていることが重要」(199頁)であり、出稼ぎ人口割合が高いと、高齢化や留守児童の問題のみならず「住民の地域社会に対する関心も薄くなりがち」であり、結局は「地域住民の人的ネットワークが、行政能力の弱さを補完」(196頁)する。

「第6章 地方政府の都市化戦略－富士康(フォックスコン)の内陸進出を事例に」(山口真美)では、四川省成都市郫県(現在の郫都区)、河南省鄭州市、貴州省貴陽市貴安新区への富士康の工場移転の経緯と現状を考察し、「企業と地方政府の蜜月関係」(234頁)あるいは、企業と地方政府に加えて、労働者という「三者の蜜月関係」(235頁)が描き出される。筆者は、豊富な労働力と総合的なコストの低減を求める

企業と、都市化の成果を求める地方政府とが呼応しあう雇用戦略を、「極めて中国的な現象」(234頁)であり、「自然な都市化の流れをゆがめている」(234頁)と指摘する。また、地方政府が、富士康の外地出身のワーカーに対して医療、就学、行政手続きなど地元住民と同様の手厚い公共サービスを提供して労働力確保に努めている様子を、「地方政府が制度的制約を克服している」(235頁)と読み解き、企業と地方政府に加えて、労働者という「三者の蜜月関係」(235頁)によって成立する内陸地域の独特の都市化戦略を浮き彫りにする。こうした筆者の視角は、数多くある先行研究の中でも本章の探究を優れて独自のものとしており、興味深い。

### 3. 若干のコメント

1で述べたように、本書は中国都市化研究の里程標となるべき研究の一つである。ただ、全ての内容について議論することは評者の手に余る。以下では内陸農村の労働移動や都市化の現地調査を行っている者の一人として、第3章と第5章を中心に若干のコメントをしたい。

まず、第3章で提示する「内陸部では一時的な集積の始まる条件が欠けており」、「政府主導のビッグプッシュ型都市化」が必要ではないかという仮説であるが、評者は内陸部においても一部は上記仮説から逸脱するような、比較的市場メカニズムが作用する地域もあるのではないかと考えている。評者が2018年に重慶市との省境にあり、高速道路を用いると重慶市市街地まで1時間半という四川省の県城で調査をした際に、県の役人たちは、「都市化は市場主導で進めなければいけない」と声を揃えて答えていた。また都市化のカギとして企業誘致を挙げ、近隣の県と誘致合戦を展開しているようであった。企業誘致の成功要因は、県長などがその人脈を生かし、いかに効果的にアピールできるかという従来の要因もさることながら、何よりも大都市や高速道路へのアクセスの良さに尽きるという。工場団地の入居企業はほとんど全て民営企業であったし、ある意味、厳しい市場メカニズムに晒されていると感じた。ただし、どの県にも「金太郎あめ」のような工業団地があり、全体でみると効率的とは言えないのではないかと

と副県長に申し上げたが、兎にも角にも重慶市街地までの交通の便の良さをアピールして企業誘致に成功したいとのことだった。このように、内陸部においても、企業誘致に有利な大都市近郊や高速道路沿いとそうでない地域とは、政府の役割にも決定的な違いがあり(加藤2016、85頁)、内陸部といえども一枚岩ではないだろう。

さて、内陸の農村部における「制度の都市化」は、現実的にはどのような社会をもたらすのだろうか。四川省では、農民の小城鎮への戸籍移転が比較的スムーズに進み、高い都市化率を達成したものの問題は根深く、小城鎮が果たす役割は再検討されるべきという報告がある(郭2016)。背景にあるのは高齢化問題である。分散して居住していた老農民工が小城鎮に移り住み、戸籍を移転する。当然ながら消費は促進されず、第3次産業の拡大も期待できない。若年層も流出し帰郷しない。老農民工の移住によって高い都市化率を達成したとしても、第5章で指摘されているように、地域社会の維持が困難であり、本来望ましいとされる「都市化」像とはかけ離れた、高齢化社会ならではの「都市化」メカニズムがあることを付け加えておきたい。

以上のように、本書は、現在の中国農村の転換期にあたって様々な論点から多くの啓発を受ける貴重な研究成果であり、かつ現地調査を通じて特色や傾向を指摘する手法を重視した、優れた地域研究でもある。中国以外の地域研究者にも一読をすすめた。

### 参考文献

- 郭晓鸣(2016)「激活乡镇闲置土地资源与新型城镇化发展」4月5日、<http://www.zgxcfx.com/jinritoutiao/201604/83681.html>、2019年2月25日参照。
- 郭晓鸣等(2012)「中国城郊农村新型城市化模式探析」12月5日、<http://www.zgxcfx.com/Article/52044.html>、2019年2月25日参照。
- 加藤弘之(2016)『中国経済学入門』名古屋大学出版会、2016年。
- 小原 江里香(おばら えりか・久留米大学)