

【特集】中国の都市化の諸問題

中国の都市化が直面する問題と当面の改革

陸 銘

(方 竹紫・丸川 知雄 訳)

中国経済経営学会の先生方、皆様、こんにちは。本日の機会を利用して、中国の都市化が直面する問題点と当面の改革についてお話しします。

中国は第14次5カ年計画の期間に入り、一人当たり所得で言えば、中高所得国から高所得国へと移行しています。現在、中国は依然として発展途上の大国ですが、都市化率は64%にしか達していません。地域レベルで見ますと、中国の国土面積はヨーロッパ全体に相当します。ですので、中国における都市と農村の間及び地域間の資源配分は、今後の中国経済の成長に巨大な体制的・構造的なボーナスをもたらすかもしれません。

これから主に3つの問題について論じていきたいと思えます。まずは中国における都市・農村及び地域の発展の問題です。そして、そこに存在する構造調整の可能性についてお話しします。中国は非常に大きい国ですので、都市化の問題を地域レベルで議論するのは当たり前のように見えます。それは都市・農村と地域間の労働力の移動にかかわります。最後に、今中国が進めている改革について簡単に紹介いたします。

構造転換の時期において、いくつかの体制と観念が存在していますので、これから都市化、都市システムと市民化の過程に現れた3つの問題を議論します。これらの問題は実際に3つの関係性にかかわっています。具体的に言いますと、都市化は農村と都市の関係、都市システムは小都市と大都市の関係、市民化の進展は人口

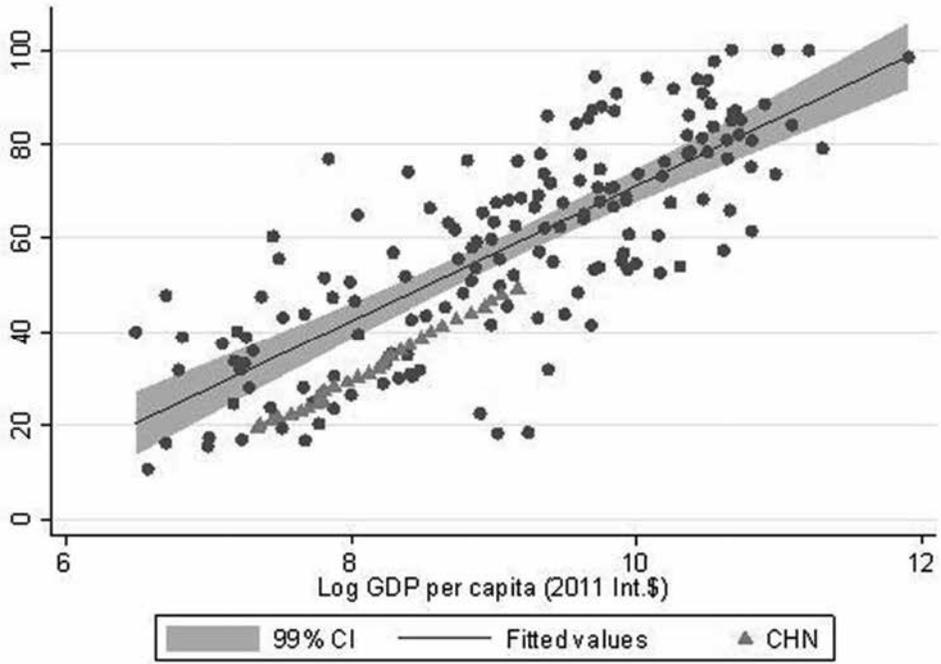
流入地域における地元住民と外来者の関係にそれぞれ対応しています。

1. 中国における都市・農村と地域発展の問題

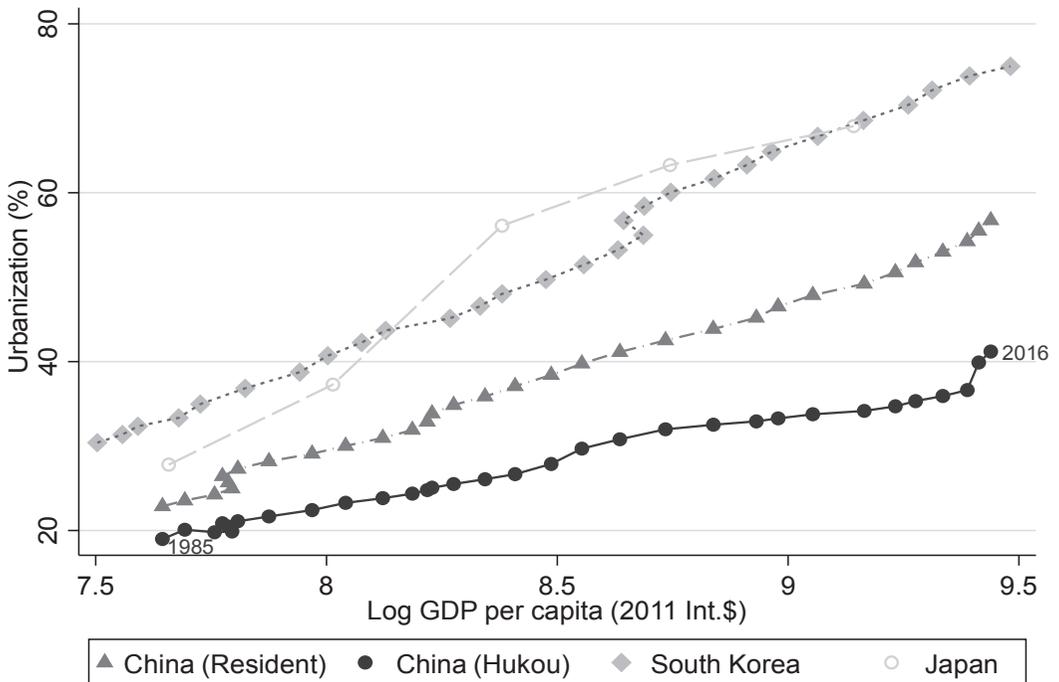
まずは中国の都市化率を見てみましょう。図表1は横軸に一人当たりGDP、縦軸に都市化率を取ったものです。世界の各国を示すこれらの点から、経済発展水準が高ければ高いほど国の都市化率が高くなるのがわかります。そして三角形で示したのは中国における都市化の進展ですが、歴史的に考えたら、急速な経済発展が都市化の急速な向上をもたらしたことがわかります。40年にわたる改革開放の間に、中国の都市化率も約40パーセント上昇しました。しかし、中国と同じ経済発展の段階にある他の国の平均と比較すると、中国の都市化率は常に約10ポイント低いのです。

現在も中国の都市化は進展しており、「第7回人口センサス」によりますと、中国の人口の都市化率は64パーセントに達しています。中国の状況を日本や韓国と比較したら、より問題が明らかになります(図表2)。日中韓三か国はいずれも東アジアの文化を共有しており、都市化が進んだのは第二次世界大戦後、しかも発展のスピードはととても速いので、比較することができます。日本と韓国の場合、経済発展が高まるにつれて、都市化率の道筋がほぼ重なっています。しかし、都市部の常住人口によって示された中国の都市化率は、日韓と明らかな差があ

图表1



图表2

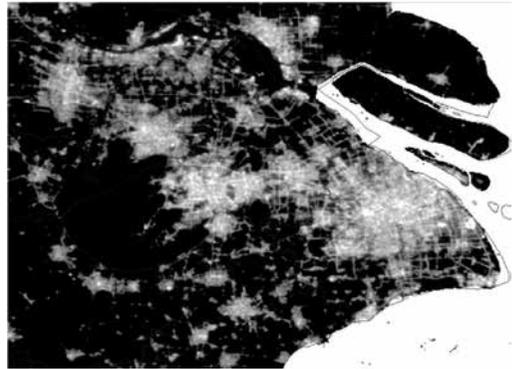


ります。もし中国の都市化率を都市戸籍を持つ人口の比率によって計算したら、その都市化率は丸い点で示したようにさらに低いのです。今、中国都市部の常住人口のうち、約3分の1は住んでいる都市の戸籍を持っていません。

次に、都市間の関係を見てみましょう。中国の大都市は大きすぎるという通説が流行っています。しかし、説明しておかなければならないことは、中国で都市と言え、一般的にいわれる地級市と直轄市ですが、実はこのような都市の定義はヨーロッパ、アメリカ、日本と大きく違うということです。たとえば、図表3は上海の周辺を示したものです。上海市の境界線の内側は、日本でいえば20~30の市を合わせたものに相当しています。夜の「明かりの輪」の大きさで中国の都市を見てみますと、例えば上海市とその周辺の都市圏とは連なっていないことがわかります。上海市と周辺都市圏の人口を合計しても3000万人しかいませんが、それと対照的に東京圏の人口はご存知のように3700万人から3800万人に達しています。

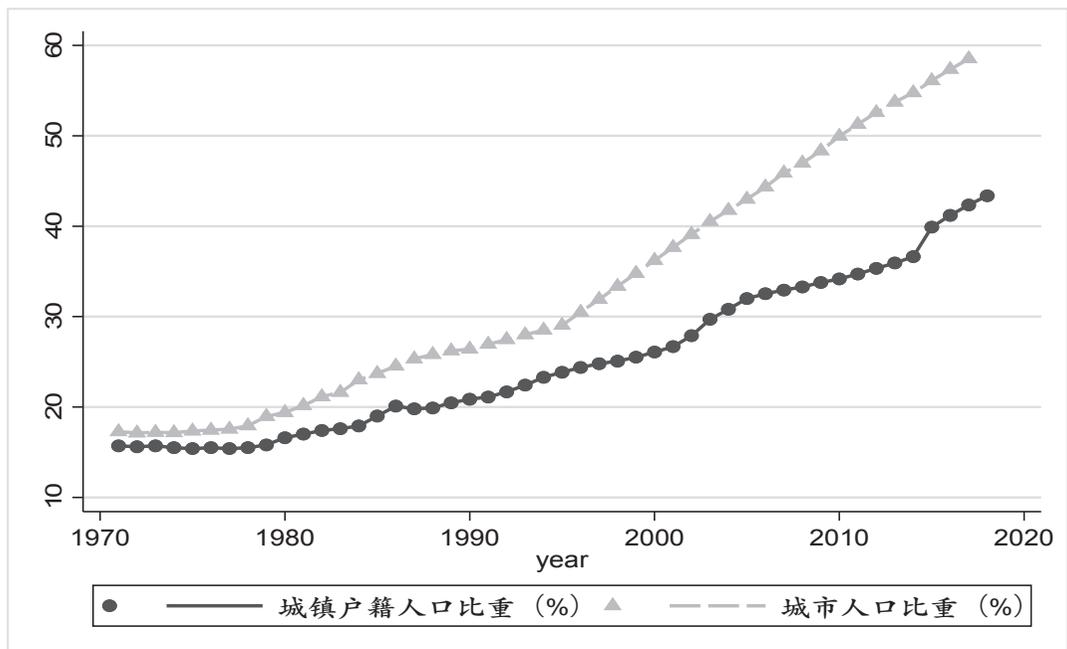
次に都市の内部を見ますと、実際に地元の戸

図表3



籍を持たない人口が多く存在しています（図表4）。いくつかの大都市では、外来人口の半数以上はその都市の戸籍を持たないまま5年以上にわたって在住しており、20パーセントは在住期間が10年以上に及んでいます。それにもかかわらず、彼らは地元の戸籍を与えられていません。

図表4

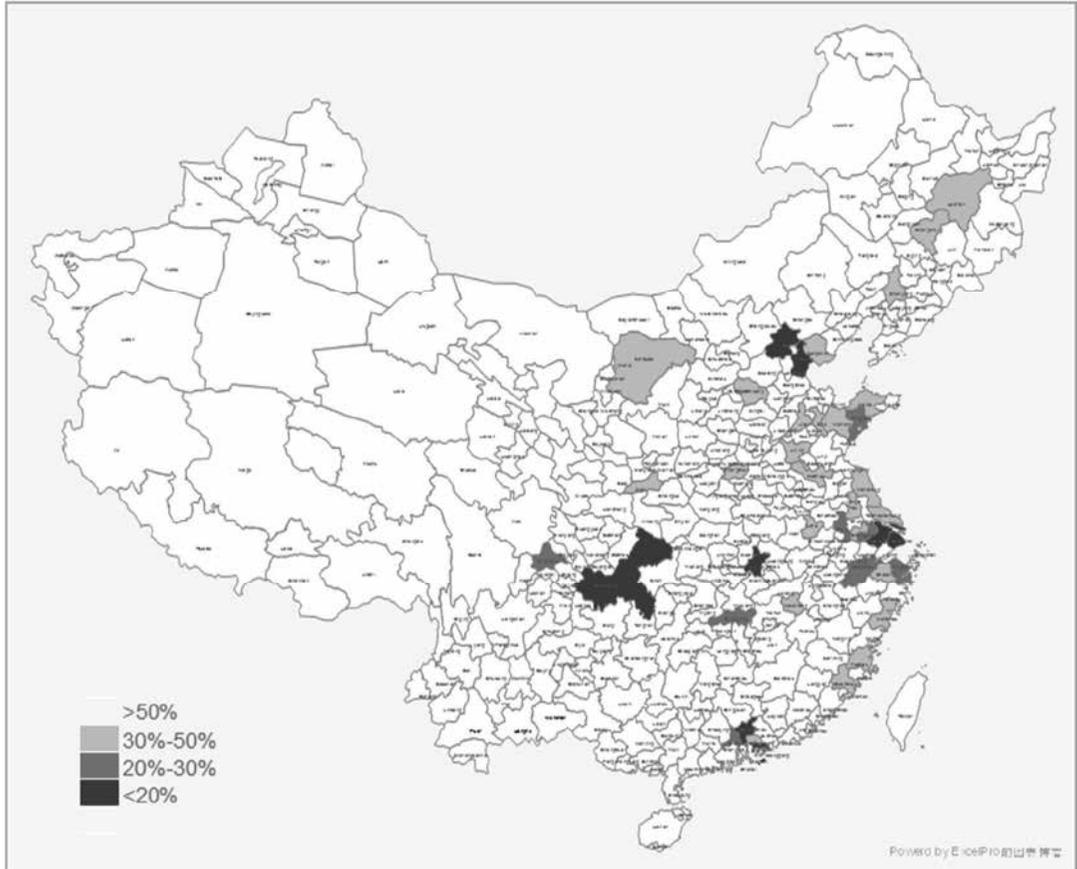


2. 都市・農村・地域発展の構造調整

次に、中国における都市・農村と地域発展の空間構造をどのように調整しうるかについて議論しましょう。まず、皆さんに示したいのは、

中国の人口が今後もさらに少数地域に集中していくということです。中国のGDPの空間分布に関して、図表5では各都市のGDPの値を大きい順に並べたうえで、全国のGDPの50パーセントを占める地域に着色しました。

図表5



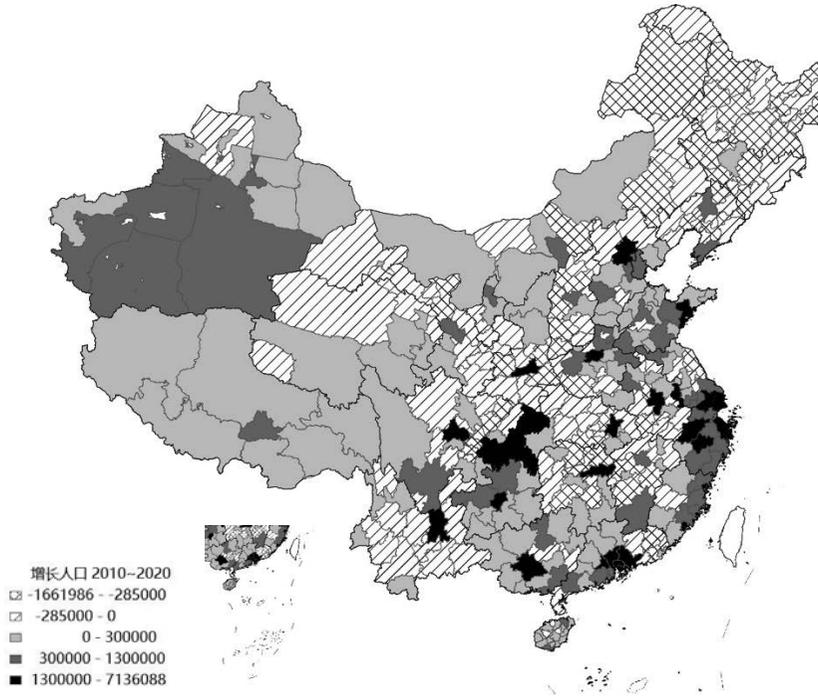
この図は、経済活動が沿海部や内陸部の大都市の周辺に集中していることを明らかにしています。中国では昔から「人は高いところへ行く」とよく言われていますが、このような状況になったら、人口はどのように移動していくのでしょうか。「第7回人口センサス」のデータでは、第6回人口センサスから第7回人口センサスまでの間に、図表6で示したように、黒や灰色のところでは人口増加、線やマス目で示したところ

ろでは人口減少となっています。人口が増加した地域は、図表5に示したように、経済活動が比較的集中している地域です。これが、先ほど申し上げた「人は高いところへ行く」現象そのものです。中国経済が今後も現代化の道を歩いていく限り、大都市と沿海部の果たす役割がより大きくなり、人口の移動には実質的な変化が発生しないと思います。

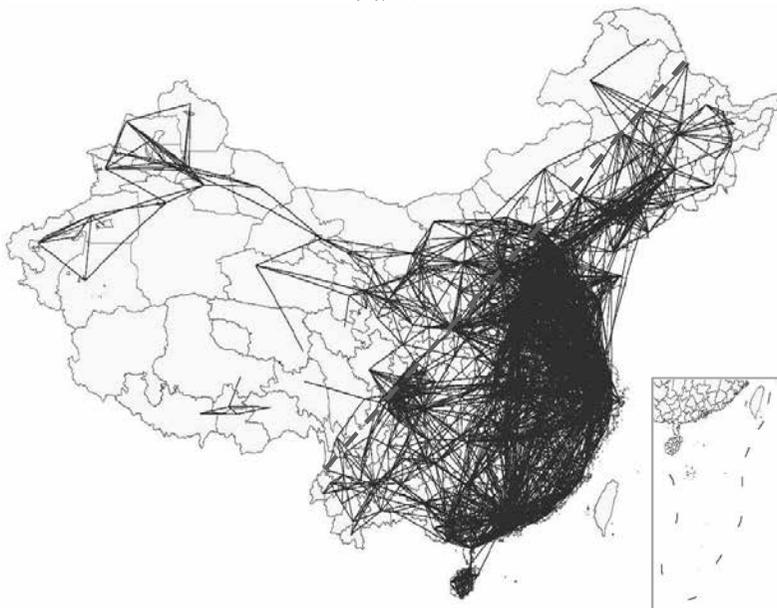
そして、現在中国では都市が都市圏になって

いく趨勢が非常にはっきりと観察できます。最近、我々の研究チームは自動車のビッグデータを用いて都市のネットワークの特徴を研究しました。図表7に示されたのは都市間でのトラッ

図表6



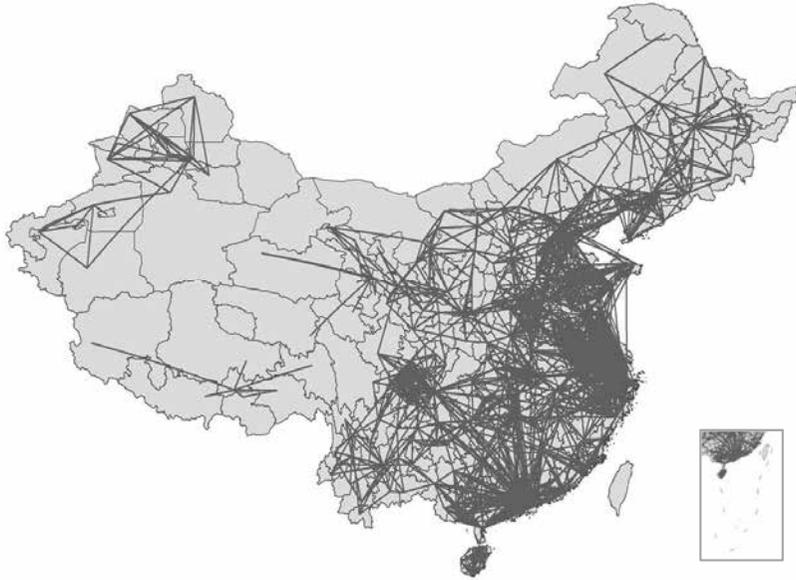
図表7



クの流れです。中国が近代化とグローバル化に向かっているなかで、南部地域、特に東南沿海部には港が比較的良く、長江のような大き

な川もありますので、全体的に経済成長のスピードはより速いです。次にバスの流れを見ましょう（図表8）。バスの流れで表現され

図表8

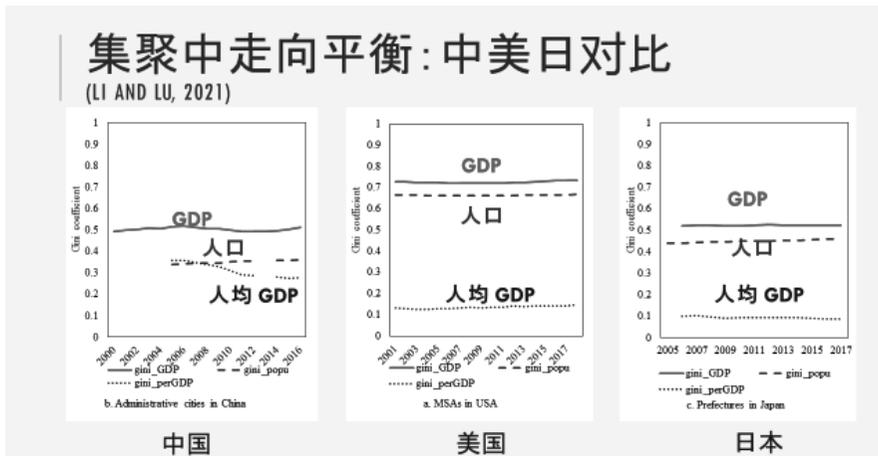


た都市圏の状況はさらによく見えます。今、中国では沿海部にある京津冀、長江デルタ、珠江デルタという三つの大都市圏と、西部に成都・重慶という「第四極」が形成されています。こ

れまでの私の報告と図表から、これでは地域の経済格差を引き起こすのではないかという疑問を持った人も多いと思います。

この点について、中国、アメリカ、日本とい

図表9



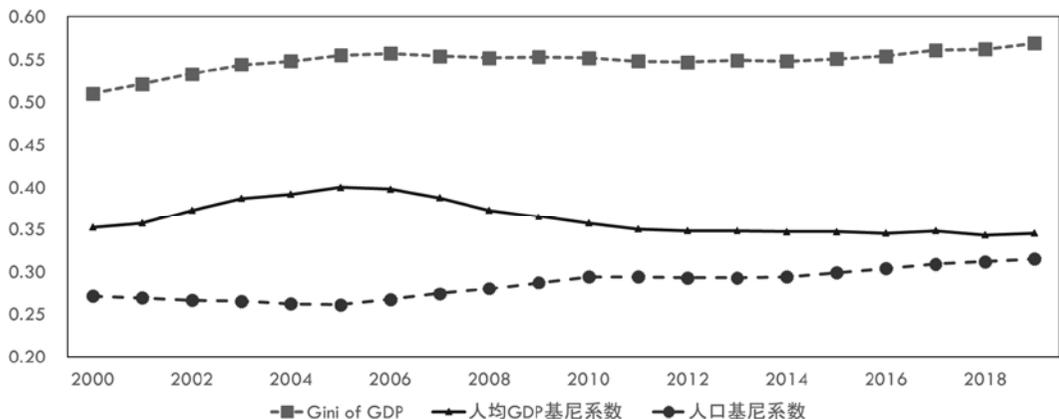
う3カ国を比較してみましょう。図表9でそれぞれの国に3本の線を引いています。実線は各都市間のGDPの格差、点線は各都市間の人口規模の格差をそれぞれ表しています。アメリカの場合、2つの線が非常に接近しているということは、GDPと人口がともに少数地域に高度に集中していることを意味します。GDPが少数地域に集中しているものの、人口も同時に少数地域に集中する結果、薄い線で示した都市間の一人当たりGDPの格差は非常に低いのです。私はこの現象を「集積していく中で均衡に向かっている状態」と捉えています。

日本の場合は、アメリカに比べてGDPと人口の集中度はやや低いですが、やはり両者とも

に高度に集中しています。その結果、日本における都市間の一人当たりGDPの格差も非常に低いのです。

一方、中国の場合、GDPの集中度は日本と同じレベルですが、人口集中度は日米を大きく下回っています。その結果、中国における都市間の一人当たりGDPの格差は日米をはるかに上回っています。ただ、中国の人口集中度を示す点線は時間の経過とともに徐々に上昇しています。そのため、都市間の一人当たりGDPの格差は段々と低下しています。すなわち、「集積していく中で均衡に向かう」という道筋が見えています。つまり、中国全体が集積の中でバランスに向かっていきます。実際に都市圏の内部

図表 10



を見ても同じような現象が発生しています。

図表10は広東省を例に取り上げたものです。広東省の人口はすでに1億2000万人に達しており、日本とほぼ同じ規模です。四角の線は省内における各都市間のGDPの格差が上昇していることを示しています。丸い点の線は各都市間の人口の格差が上昇していることを示しています。実線は各都市間の一人当たりGDPの格差が縮小していることを示しています。

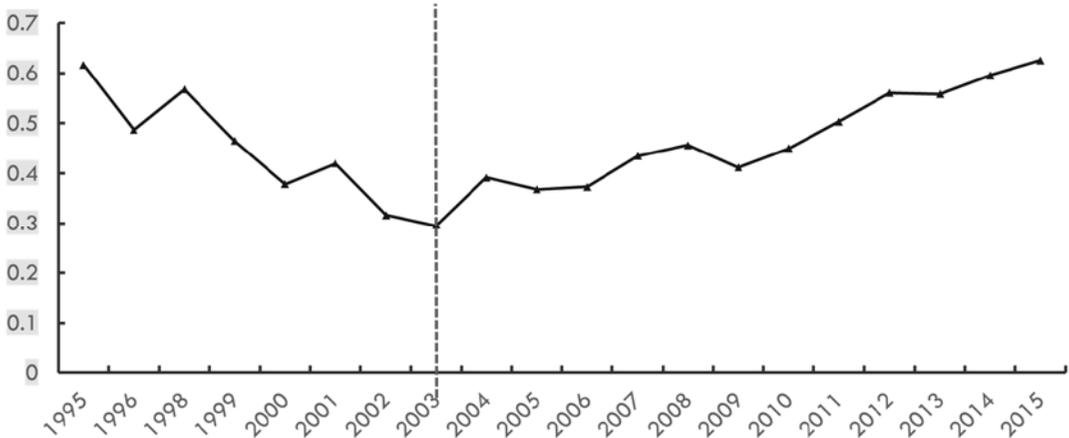
しかし、一時期、中国の社会各界では中国経済の集積は地域間の均衡ある発展に不利であると考えられていました。ここで改めて強調した

いのは従来の意味での均衡ある発展は経済と人口の均一な分布として理解されているということです。そのため、人口は東部や大都市に集中していくものの、政策の上では土地資源の配分を中西部や小都市に傾斜してきました。すなわち、中国では都市の土地を都市発展に活用できるかどうかは建設用地に関する指標の配分によって左右されます。上海のような大都市では周辺に農地がたくさんあっても、指標が配分されなければ、それを都市の開発に用いることはできません。政府は一時期、均衡のある発展を追求するために、東部地域、特に大都市の土

地供給を制限する一方、中西部の小都市の建設を奨励していました。そのため、人口が盛んに流入しているところには建設用地の供給が不足

し、土地供給が多いところには建設需要がないというふうになってしまいました。図表11は中国全土の都市建設用地の供給において中西部の

図表 11



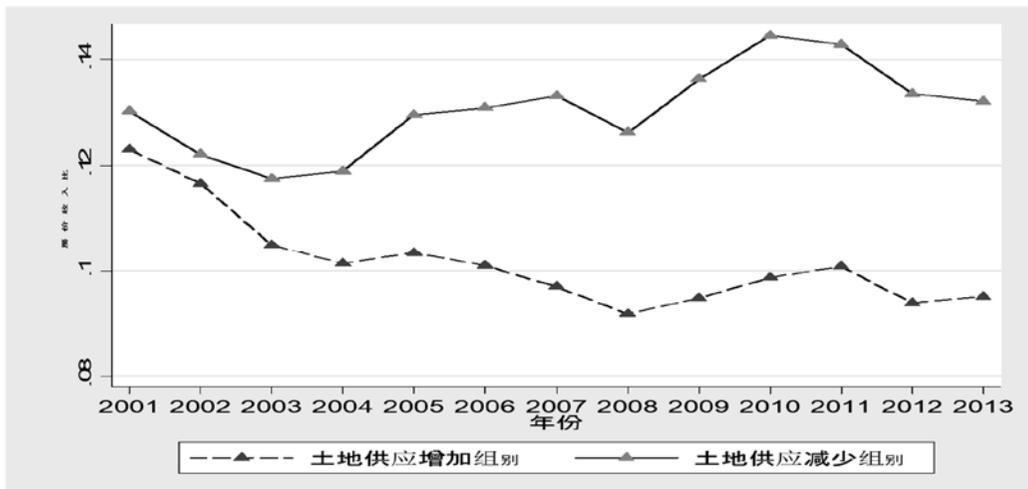
省が占めたシェアです。

2003年までは中西部のシェアが低下していましたが、それ以降は中西部から人口が流出し続けたにもかかわらず、全国の土地供給に占める中西部のシェアが上昇しています。これらの建設用地はたくさんの工業団地やニュータウンの

新築に用いられていますが、地理的に不利な場所にあるため、あまり需要がありませんでした。多数の工業団地やニュータウンが遊休しています。

次に、住宅価格に与えた影響を見てみましょう（図表12）。縦軸は住宅価格と賃金の比です

図表 12



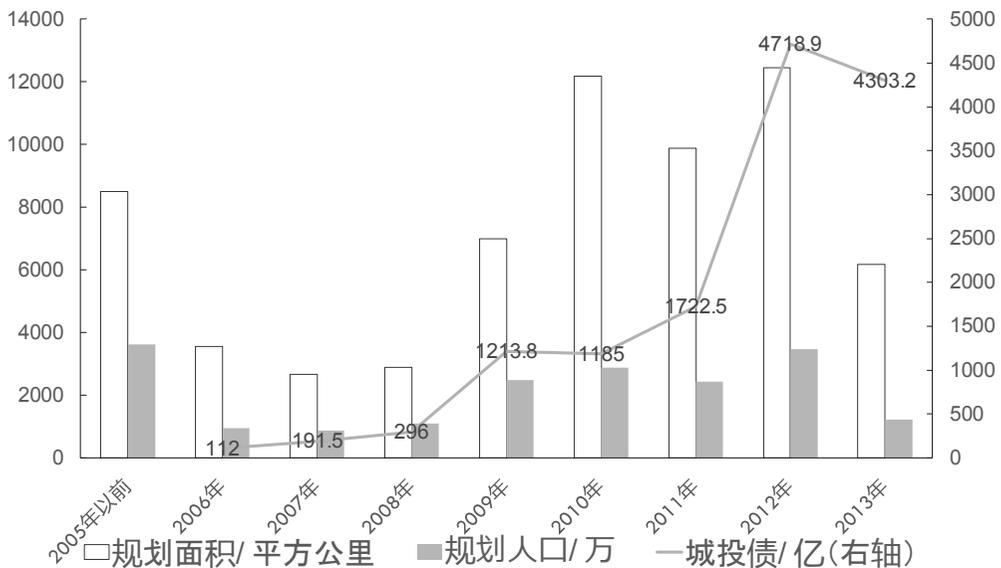
が、これに基づいて中国の都市を2つのグループに分けることができます。一つは「土地の供給が引き締められたグループ」ですが、これは基本的に東部にある大都市、つまり人口流入地域です。もう一つは「土地の供給が緩和されたグループ」ですが、これは基本的に中西部にある中小都市、つまり人口流出地域です。土地の供給が引き締められた人口流入地域では、住宅価格(対賃金)が全体的に上昇しています。逆に、土地の供給が緩和された人口流出地域では、住宅価格が下落しています。現在、1980年代の日本と同じように、中国の不動産市場にはバブルが現れていないのかと多くの人が心配していますが、実際に各地域を個別にみると、不動産価

格の高い都市は前者のグループに属します。こうした都市での不動産価格の高騰は、供給不足によって生じたものであり、1980年代の日本で起きた不動産バブルとは性質が異なります。

一方で、中国では市街地から遠い場所に大きなニュータウンがいくつも建設されていますが、その多数は人口流出地域に位置しています。こうしたニュータウンの平均面積は100平方キロメートルを超え、計画人口は40万人以上となりますが、旧市街までの距離は25キロメートルもあります。これらのニュータウンは既存市街地から離れすぎているため、投資を回収することが困難です。

図表13を見てみましょう。本研究が行われ

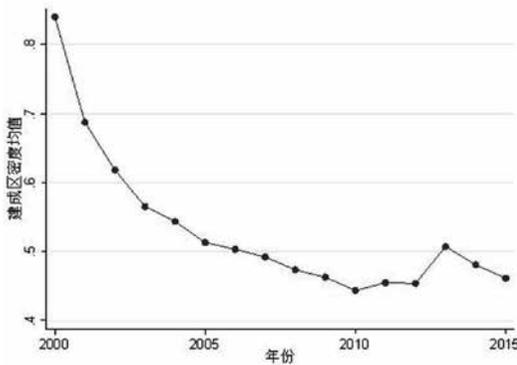
図表 13



た当時、一部の地方政府によって建設されるニュータウンの面積と人口は時間の経過とともに増加していました。線は地方政府が借りた資金の規模を示しますが、多額の資金が都市の建設に投じられました。しかし、建てられたニュータウンの立地が悪いため、結局、地方政府の債務を増やしただけです。

もう一つの問題点として、中国では非常に低密度化した都市建設のモデルが現れたことです。我々のデータによりますと、過去10数年の間に、中国における都市部の平均人口密度は約半分に低下したという結果が示されています(図表14)。このような低密度の都市建設モデルはサービス業の発展にとって非常に不利です。

図表 14



それと同時に、大勢の外来人口の消費も戸籍制度に制約されており、家庭や個人の要素をコントロールした後の外来人口の消費額は地元の都市戸籍を持つ人口より平均で16パーセントから20パーセントまで低くなっています。

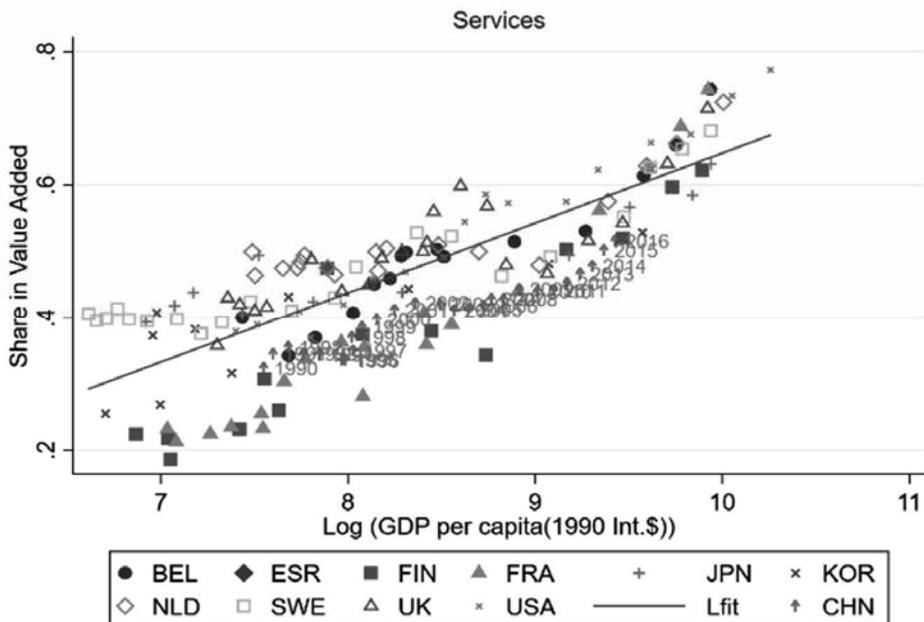
中国におけるサービス業の発展はどうなっているのか、国際的に比較した結果を図表15に示しました。直線はOECD諸国の経済発展水準

と、GDPに占めるサービス業の割合の関係を表します。中国の数値は小さな矢印で示していますが、他の国と比較すると、同じ一人当たりGDPのレベルでもサービス業の割合が低いことが分かります。このような状況は今後、中国におけるサービス業の発展に対して持続的な影響を与えるでしょう。

3. 改革の進展

以下では、中国の当面の政策についてご紹介したいと思います。2019年8月26日に中央財經委員会は地域経済の発展をめぐる重要な会議を開きました。この会議によって中国における都市・農村と地域発展の政策がはっきりと変更されました。会議では、客観的な経済法則に基づいて、各地域の比較優位を生かし、生産要素が合理的に流動し効率的に集積できるように、地域の政策システムを整備すべきだと指摘しました。その中で、特に中核都市と都市圏のように経済発展の優位性を持つ地域に対して、その人口収容力を強化すべきだと発表しました。これ

図表 15



までは、都市の人口収容力は有限であって計測することが可能だという考え方が支配的でしたが、今回の会議では、それは強化することが可能だという認識に立ったわけです。経済的な優位性をもつ地域はより多くの経済と人口を収容する一方、地理的に辺鄙な地域は国家の食糧安全保障、生態安全保障、辺境安全保障の役割を担うことになります。各地の基礎的な公共サービスの均等化を推し進め、発展の中で均衡を取らなければなりません。今日の私の説明を通じて、国土の均衡的な発展とは、産業を均一分布させることなく、一人当たりの発展水準の均衡を図ることであることをご理解いただけたと思います。

具体的にはいくつかの点から説明しておきたいと思いますが、まずは戸籍制度をめぐる改革です。当面、中国政府は特大都市と大都市におけるポイント制による定住政策を改革し、最終的には常住人口の規模に応じて公共財を配置することを目指しています。都市と農村の間、そして地域間でのより自由な人口移動は、都市(特に大都市)の労働力不足を緩めることが期待されます。今後、大都市の戸籍制度に関する改革は政策の重点とされますが、長期的に安定した住居と就業者の定住化を推進しなければなりません。

人口が次第に集中していく中で、土地資源の配分もそれに対応して変えていく必要があります。土地管理の柔軟性を高めることにより、優位性のある地域により大きな発展の余地を与えなければなりません。人口移動の過程における子供の教育問題も重要です。今後、中国が高所

得化するとともに、義務教育を12年間に延長していくことがこれからの課題となるでしょう。その重点的な対象は戸籍が農村にある児童です。彼らの教育レベルは相対的に低いからです。しかし、農村人口が大都市などに集中していきますので、より多くの農村の子供が両親と一緒に都市に行き、そこで教育を受けることができるようにしなければなりません。そうすると、人口が流入する都市でたくさんの学校を建設し、将来的にはさらに多くの高校を設立する必要があります。

人口が流入する地域が存在すれば必ず人口が流出する地域が存在します。中国ではすでに一部の都市で「収縮都市」という現象が現れており、それと同時に農村人口も減少し続け、減量型の発展が必要になってきます。いくつかの条件の良い農村地域は次第に都市化していき、その土地は都市建設に使われるかもしれませんが、ほとんどの農村地域では、人口流出が続いているため、インフラを削減したり中心地に公共サービスを集中することが必要です。最後に、農村土地の改革を深化させ、農業用地が農業の経営規模の拡大に貢献できるようにすることも重要です。それと同時に、農村宅地での人口流出に伴い、宅地の使用権と収益権をより多く農民に譲渡し、農民が宅地使用権の取引による収益を享受できるようにしなければなりません。

本日の報告はこれで終わります。ご清聴ありがとうございました。

(りく めい・上海交通大学)