【特集】

新型都市化計画の進展と課題

岡本　信広

中国経済経営研究
第６巻第１号
[通巻１１号]
2022年5月

〈別　刷〉

【特集】中国の都市化の諸問題

新型都市化計画の進展と課題

岡本　信広

【キーワード】：新型都市化、戸籍、中国
【JEL 分類番号】：O5, R11

はじめに

中国は、すでに人口ボーナスから人口オーナスに転換している。従属人口比率でみると2010年の25.5％を底に、2019年ですでに30％近くまで上昇してきている。生産年齢人口をみると、2013年の10億582万人をピークに2019年には９億9810万人までゆっくりと減少してきている。すなわち、中国は2010年から2013年の間に人口構造が大きく転換したのである。

人口ボーナスがなくなった今、中国経済が持続的な経済成長を続けるには生産性の向上が必要となってくる。中国は近年「中所得国の罠」や「新常態」への対応として「イノベーション駆動型経済」への転換等が言われてきた。具体的には、中国政府は2015年に「中国製造2025」計画を打ち出し、独自の研究開発能力の向上やマーケティングやブランディング力を持つ企業の育成を目標として掲げた。他にも同年「大衆創業万衆創新の推進に関する国務院の若干政策措置の意見」が公布され、イノベーションを起こす起業を支える環境整備を行ってきた。

イノベーションが起こる場所は都市である。どんなにITやインターネットが発展しようとイノベーション企業は都市に集積することによってその力を発揮し、新しいモノやサービス、ひいては文化や芸術を生み出し、人々の生活を豊かにする（モレッティ、2014）。そして各国をみると、都市化と繁栄とはほぼ完ぺきな相関を見せている。平均では、国の都市化人口比率が１割上がると１人当たりGDPは３割上昇する。また人口のほとんどが都市部にすむ国では、大半の人が地方部住む国に比べ、１人当たり所得はほとんど４倍近くなるという（グレイザー、2012：p.9）。

中国は、人口ボーナスの枯渇に直面して、意図的か無意識的かはわからないが、イノベーション駆動型経済への転換を「空間的に支える政策」として、2014年「新型都市化計画（2014-2020）」を発表し、実施してきた。

ここでは、この新型都市化計画の背景、内容を整理し、簡単な統計分析から本計画を評価することを目的とする。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第１節で、新型都市化計画の背景を整理するとともに、第２節で計画の内容をみていく。第３節では、この新型都市化計画を理解するための概念的枠組みとして、「空間的都市化」と「制度的都市化」という概念を説明する。第４節では、2020年に終了した新型都市化計画を統計分析から評価する。第５節では、中国の都市化の進展において、どういうことが課題になっているのかを議論し、最後に本稿をまとめていく。

１．新型都市化計画の背景

2012年に現在の習近平・李克強政権が発足してから、2013年12月に中央経済工作会議が開催された。この中央経済工作会議は毎年12月に開催され、中国が直面する経済課題とその対策が共有されている。ただ、この年の中央経済工作

会議は例年と違った。この会議の期間中に同時に中央都市化工作会議が開催された。この中央都市化工作会議では具体的にどのような都市化を進めるかが議論されている。この会議に先立って、2013年２月の全人代後の記者会見で李克強総理が、「人」の都市化を行う方針を示しており、この中央都市化工作会議では、「人」の都市化、の具体的な進め方が議論された。

中央都市化工作会議の翌年の３月、すなわち2014年３月に「新型都市化計画（2014-2020）」が発表された。「人」の都市化というのは、都市で働く農民工をどのように都市に定住させるのか（中国国内で言われる「市民化」）、戸籍をどのように改革し、農民工の戸籍問題を解決するのかということである。それをふまえて、新型都市化計画の公表から４か月後の2014年７月には「戸籍改革をさらに一歩進めることに関する意見」が出されている。2016年には「新型都市化建設を深く推し進めることに関する若干の意見」が出るとともに「一億人の非戸籍人口の都市定住を推し進める法案の通知」が出た。このように、今回の新型都市化の中心は、都市に住んでいる農民工、すなわち非都市戸籍の人口を都市にどう定住させるかが大きなテーマになっている。

新型都市化計画が公表されると同時に、「都市化」という政策自体が党中央、政府にとって重要な政策アジェンダであることを示している出来事が二つあった。一つは中央都市工作会議の開催、もう一つは五カ年計画での都市化政策の位置づけの変化、である。

2015年に中央都市工作会議が開催された。上記で述べた2013年12月の中央都市化工作会議は毎年12月に行われる中央経済工作会議の一部として開催され、会議名も「都市化」となっており、党中央の正式な都市工作会議とは位置付けられていない。

中央都市工作会議の歴史をみてみると、中央都市工作会議は1962年に第１回が、1963年に第２回が開かれている。会議の内容としては、都市のコントロールが中心であった。この頃は、第１次五カ年計画、大躍進等を通じて、急速に都市が拡大していき、農地の荒廃や食糧不足の問題が顕在化したために、都市をどのようにコントロールするのか、ということが最重要議題であった。つまり、都市の規模を拡大させない、反都市化というものが議論されているのである。第３回目の中央都市工作会議は、1978年に開催された。この会議でも文革が終わり、毛沢東が逝去し、下放されていた青年が都市に戻ってきたこと、下放青年の都市部での就職問題が背景にあり、そのような都市の混乱をどのようにコントロールするかということが議論されている。

2015年の中央都市工作会議は、中国共産党の中央都市工作会議の歴史では、改革開放後初の会議と位置付けられる。そしてこの中央都市工作会議は歴史的に初めて都市化を推進する会議になった。

次に五カ年計画における都市化政策の位置づけの変化である。2015年の第13次五カ年計画では、2014年の新型都市化計画の発表を受けて、計画文書の中で、「章」から「編」に昇格した[1]。五カ年計画では、文書の構成が「編」から「章」、「章」から「節」という構成になっている。「編」になるということは計画の中でも１番大きな括りに位置付けられるということである。つまり、新型都市化は五カ年計画の中で重要な計画の柱になったということを意味する。ちなみに、第10次五カ年計画（2001～2005年）では、都市化が「節」から「章」昇格している。そして第10次五カ年計画から15年後の第13次五カ年計画で、今度は「章」から「編」に格上げすることになった。

このように、中央都市工作会議の開催、五カ年計画における都市化の位置づけの強化、という点からも、中国の都市化は党中央、政府にとって重要な政策課題になったことが裏付けられる。

1　第13次五カ年計画は20編80章から成り立っている。

2．新型都市化の内容

新型都市化計画の内容や具体的な目標を見てみよう（表 1）。まず一点目は、常住人口の都市化率である。2012年の常住人口都市化率は52.6%であった。この計画ではこの都市化率を60%前後まで上げるという目標が掲げられている。

次は戸籍人口の都市化率である。2012年には35.3%だったものを45%前後にまで引き上げるというのがこの計画での目標である。

そして、戸籍人口都市化率と常住人口都市化率の差を２％縮小するというのも目標に入っている。2012年のこの両者の差は17.3%だった。つまり2020年にはこの差を２％縮めて15%程度にするのが目標ということになる。それに加えて、大まかな数字として１億人前後の農民人口に都市戸籍を与えて定住させるということが書かれている。以上が新型都市化計画の重要な計画目標である[2]。

表 1
「新型都市化計画（2014～2020年）」計画目標

常住人口都市化率　60%前後（2012年52.6%）
戸籍人口都市化率　45%前後（2012年35.3%）
戸籍人口都市化率と常住人口都市化率の差を2%縮小する。（2012年17.3%）
1億人前後の農民人口に都市戸籍を与えて定住させる。

（出所）「新型都市化計画」から抜粋

結局、この計画では、都市に住んでいる農民工たち、すなわち都市で生活し経済活動に従事している農村戸籍の人たちに居住地の戸籍を与えていく、そして定住させていくということが新型都市化の大きな目的になっているのである。

問題はこの新型都市化をどのように進めていくのかということである。計画では、都市規模によって定住方針、戸籍付与の条件を変えるというやり方を提案している。基本的には、大都市になればなるほど厳格に、都市の規模が小さくなればなるほど定住制限をなくして行くというものだ。表２は、「新型都市化計画」の都市規模と定住の方針を整理したものである。ここにもあるように、小都市つまり50万人以下の人口の都市では、定住制限を撤廃することになっている。つまり、農村戸籍の人々は望めば都市戸籍が与えられることになる。中都市（人口50万人から100万人の都市）では、段階的に定住制限を緩和することになっており、II型大都市（100万人から300万人の規模の都市）では合理的に定住制限を緩和することになっている。I型大都市（300万人から500万人規模の都市）の場合は、合理的に定住条件を定める、という形だ。しかし、人口500万人以上の特大都市と超大都市については人口規模の管理はそのまま続くことになっている。つまり、この規模の都市では戸籍管理は厳格なままであり、言い換えると基本的に農民に戸籍付与はほぼ行わないということを意味する。

実は、このI型II型の大都市については、計画実施期間中に計画発表当初よりも定住制限がさらに緩和されることになった。国家発展改革委員会は、計画の段階では、緩和とか、合理的に緩和とか、合理的に定めるとしているものの、最終的には「定住制限をさらに緩和する」ということにする方針を出している。つまり、この計画が発表されて以降、500万人以下の都市の定住方針はかなり緩やかになった。

3．空間的都市化と制度的都市化

次に新型都市化計画を理解するための枠組みとして、空間的都市化と制度的都市化について説明する。

中国の都市化には２つの側面がある

2　常住人口都市化率、戸籍人口都市化率の数値目標は、第13次五カ年計画にも引き継がれているが、戸籍人口と常住人口の都市化率の差や戸籍を与える農民工の数に関する目標値は入っていない。

表 2 都市規模と定住方針

都市類型	人　　口	定　住　方　針
小都市	50万人以下	全面的に定住制限をなくす
中都市	50万-100万人	段階的に定住制限を緩和
II型大都市	100万-300万人	合理的に定住制限を緩和
I型大都市	300万-500万人	合理的に定住条件を定める
特大都市	500万人以上	厳格に人口規模を管理する
超大都市	1000万人以上	同上

（出所）「新型都市化計画」から抜粋し筆者作成
（注）都市規模の類型は、2014年の国務院による「都市規模分類標準調整に関する通知」に基づく。

（Okamoto, 2017）。「空間的都市化」（Spatial Urbanization）と「制度的都市化」（Institutional Urbanization）だ。市場経済化の進展に伴って個人の移動の自由や職業選択の自由が拡大し、人々は都市に移動していく。都市人口が増えるにしたがって都市のランドスケイプは高層化し、都市建築物が密集化する。これが自然発生的な「空間的都市化」である。一方、中国では計画経済時代からの都市農村の二元的構造（戸籍、土地など）が存在するために、人の移動を押しとどめる要因となっている。したがって都市化を推進するには、何かしらの制度改革、すなわち「制度的都市化」が必要となる（岡本、2018）。

「空間的都市化」と「制度的都市化」の概念を整理したものが、表 3 である。

「空間的都市化」というのは、人口が都市に集中すること、そして増加する人口を都市が受け入れるためには、どのように効率的に空間を活用するかという側面のことを指す（岡本信広、2018：p.21）。都市化が、都市という空間に人が流れ込む現象を意味する以上、人口密度が上昇することによって、空間利用の効率化が必要となる。すなわち「空間的都市化」とは都市の工学的あるいは建築学的側面をもち、したがって、住宅の高層化や都市交通、上下水道、エネルギーそして情報網など都市環境インフラ整備などの都市空間に対する従来の意味での都市計画が行われる。「空間的都市化」は、都市空間の効率的な利用拡大によって、都市で受け入れられる人の量、すなわち都市容量の規模を拡大させていく。

表 3 中国の都市化の二つの側面

側　面	空　間　的　都　市　化	制　度　的　都　市　化
内容	住宅、都市交通、上下水道、エネルギー、情報、景観や快適な都市環境の整備。例えば、企業団地、ニュータウン、都市群、文化村の形成など。	都市移住人口の定着、都市・農村の差別の解消。例えば、戸籍、土地、公共サービス（医療、年金、失業などの社会保障）など住民の待遇や格差の解消など。
中国固有の問題	都市化が工業化に遅れていること。 都市建設が都市化のスピードに追いついていないこと。 文化的あるいは生態保護環境を考えた都市作りが遅れていること。	人口の都市化が土地の都市化より遅れていること。 戸籍の身分転換が人口の職業転換より遅れていること。 都市の管理が都市の発展より遅れていること。

（出所）岡本（2018）表 0-1。

次に「制度的都市化」とは、都市に流入した新しい都市住民（あるいは移民）をどのように定着させるのか、膨らむ都市と過疎化する農村間の格差をどのようにするか、といった側面を指す（岡本、2018：p.22)。移動してきた人々が都市に住んだとしても、制度的に疎外されている、あるいは農村の人々が都市住民と公共サービスの面で差がつけられているならば、都市（その対称的概念である農村）の健全的な発展にはならず、むしろ社会的な不安定要因となる。したがって、都市管理政策としては、移住人口の安定した都市定着、安全な街づくり等を促す都市ガバナンス、都市農村の統一的な制度運用などが必要とされる。

中国の問題は、「空間的都市化」については、都市化が工業化に遅れていること、都市建設が都市化のスピードに追いついていないこと、などである。つまり工業化が都市建設よりも速かったために、都市容量が足らなくなっているということである。この問題を解決するために、中国では都市化率の低い内陸部や中小都市への人口誘導、農村の小城鎮化（小都市化）が行われている。

「制度的都市化」の問題点については、人口の都市化が土地の都市化よりも遅れていることが指摘できる。農地や農民宅地が接収され都市化されていくにもかかわらず、農地を失った農民自身は都市住民として受け入れられていない。それにともなって戸籍の身分転換が職業転換より遅れている。すなわち農民は農村戸籍を持ち農業に携わるのが建前であるが、実際には都市で第二次、第三次産業に従事しており、都市戸籍を持っていない。最後は、都市化が急速に進んでいるために都市管理がうまく機能していないことが指摘できよう。

したがって、中国の新型都市化を考える上では、他の国々でも見られる「空間的都市化」という一般的な工学的、建築学的現象を考えるのみならず、「制度的都市化」がどれだけ進んでいるのかという観点からも考えていく必要があるといえよう。

4．評価

本節では、この新型都市化政策の評価を行う。

＜評価1＞

まず新型都市化計画が想定していた目標について、これに到達したかどうかを確認する（図１)。常住人口の都市化率では2020年に60%前後を達成するという目標であった。この常住人口都市化率についてみてみると、2011年の50%強から順調に拡大していって2020年には60%を超えている。したがって、この常住人口都市化率の目標については、達成したといえる。

次に戸籍人口の都市化率をみてみる。戸籍人口の都市化率の目標は30数パーセントから45%にまで上げるというものであった。これも順調に拡大していき、2020年には45%を超えたので目標達成ということになろう。

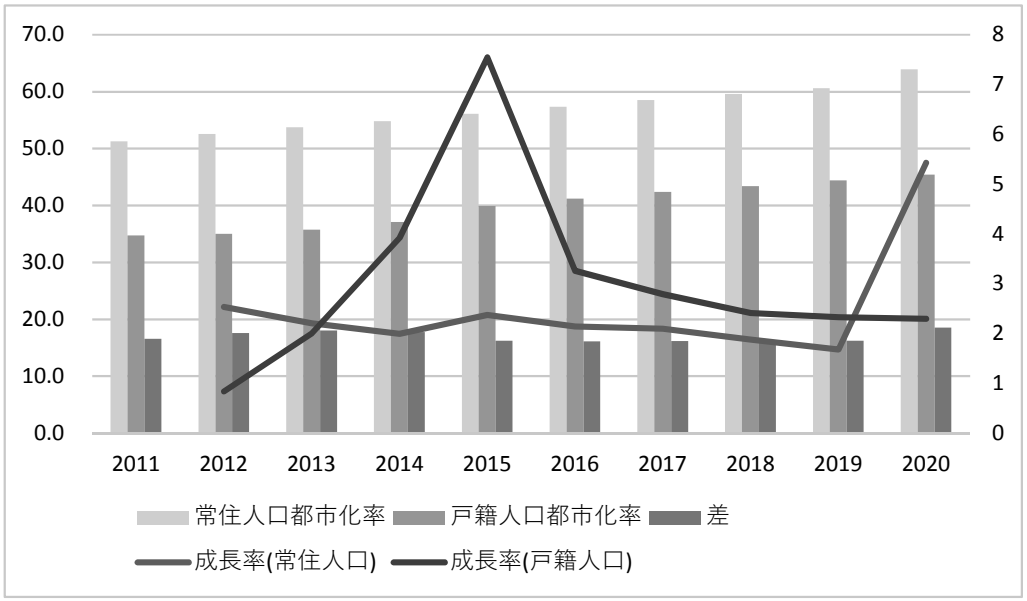
ただ１つだけ達成できなかったことがある。それが常住人口都市化率と戸籍人口都市化率の差の問題である。基本的には戸籍人口都市化率を常住人口都市化率よりも早く成長させる、つまりより一層人が都市に定住できるようにするということを目指していた。それが常住人口都市化率と戸籍人口都市化率の差を２%縮小するという目標であった。この両者の差は、2020年には18.5%になった。2012年は17.6%であったので逆に約１%拡大していることになる。つまり差は縮まらなかった、むしろ拡大したということでこの目標は到達できなかったといえる。つまり常住人口の都市化は成功したけども戸籍人口の都市化については、期待通りには進んでいないということがみてとれよう。

図１で１つ付け加えておきたいのは新型都市化計画が始まった2015年に戸籍人口成長率がかなり高くなっているということである。この時期はかなりの戸籍人口の転換が政治運動的に展開されたことが示唆されよう。

＜評価2＞

続いて、都市人口の変化を人数ベースでみていきたい。常住人口については2011年６億9927万人であったが、2020年には９億119万人まで

図1　常住人口都市化率と戸籍人口都市化率



（出所）統計年鑑、各種報道資料より筆者作成

増加した。この増加数は２億人を超えている。戸籍都市人口については2011年が４億6767万人であったものが、2020年には６億4110万人にまで上昇した。この間の増加分は１億7328万人である。常住都市人口の純増加数の方が戸籍都市人口よりも大きい。

しかしながら、これらの純増加数は自然増加率と社会増加率の双方が含まれている。そこで自然増加率分を割り引くことによって、社会的に人々がどれだけ都市に移動し（あるいは行政区画の変更による都市化かもしれないが）、都市に定住したかを考えてみよう。総人口成長率の増加分を割り引いて実質的に社会移動によって都市化した人口を計算したのが表４の増加数（2）である。この推計によると、常住都市人口は１億9270万増加したものの、戸籍都市人口は１億6537万しか増加していないということになる。したがって、都市人口は成長率やその変化率のみならず人数ベースでみても戸籍の都市化は進んでいないということになる。

表4　都市人口の変化

（万人）

	常住都市人口	戸籍都市人口
2011	69927	46767
2012	72175	47391
2013	74502	48578
2014	76738	50746
2015	79302	54847
2016	81924	56968
2017	84343	58870
2018	86433	60518
2019	88426	62134
2020	90119	64095
増加数（1）	20192	17328
増加数（2）	19270	16537

（1）純増加数
（2）総人口成長率で割り引いた増加数
（出所）統計年鑑より筆者作成。

＜評価3＞

次に、「空間的都市化」と「制度的都市化」を定義して、もう少しそれぞれの進捗具合を評価していこう。

まず、「空間的都市化」においては都市の空間的な容量という側面に着目する。すなわち都市部の面積がどれだけ広がってきたのかという水平的な拡大と、都市の高さをイメージする人口密度という垂直的な拡大に注目する。面積という空間的な横の広がりと密度という空間的な高さの上昇、これらをかけることによって都市容量が推計できる。これは都市という空間が拡大することによって、どれだけの人口を受け入れられるようになったかを示す。都市容量の推計から増加量を見てみると、毎年だいたい1000万人（2013年）から2000万人（2018）レベルの都市容量の拡大がみられ、つまりそれだけの人口を受け入れるだけの都市が建設されてきているということになる。2011年から2019年までの観察期間に、都市容量は合計で 1 億1506万人拡大したといえる。

次に、「制度的都市化」については、拡大した都市空間にどれだけの戸籍人口が住んでいるかというイメージで推計する。すなわち戸籍制度の改革によって、どれだけの人々がその都市に定住することになったのかという点に注目する。

表 5 空間的都市化と制度的都市化の進展

	空間的都市化				制度的都市化					差（万人）
	都市部面積（平方km）	都市人口密度（人/㎢）	推計都市容量（万人）	増加量（万人）	推計都市容量（万人）	常住都市人口（万人）	戸籍都市人口（万人）	都市部戸籍人口（万人）	増加量（万人）	
	(A)	(B)	(A)×(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(D)/(E)×(F)	(G)	(C)-(G)
2011	183618	2228	40910		40910	69079	46767	27696		
2012	183039	2307	42227	1317	42227	71182	47391	28114	418	899
2013	183416	2362	43323	1096	43323	73111	48578	28785	671	424
2014	184099	2419	44533	1211	44533	74916	50746	30166	1380	-170
2015	191776	2399	46007	1474	46007	77116	54847	32722	2556	-1082
2016	198179	2408	47721	1714	47721	79298	56968	34283	1561	153
2017	198357	2477	49133	1412	49133	81347	58870	35557	1274	138
2018	200897	2546	51152	2019	51152	83137	60518	37235	1678	341
2019	200570	2613	52416	1264	52416	84843	62134	38386	1152	112
				11506					10690	815

（出所）統計年鑑および「国家数据」（国家統計局HP）より筆者作成。

推計にあたっては若干の数値の調整が必要となる。都市部面積は都市人口の「都市」と定義が異なる。都市部面積はあくまで都市中心部いわゆる城区（基本的には市が管轄する区）の面積しか含んでいない。一方、都市人口とは基本的に末端行政組織が村民委員会ではなく居民委員会であるところとなっている[3]。したがっ

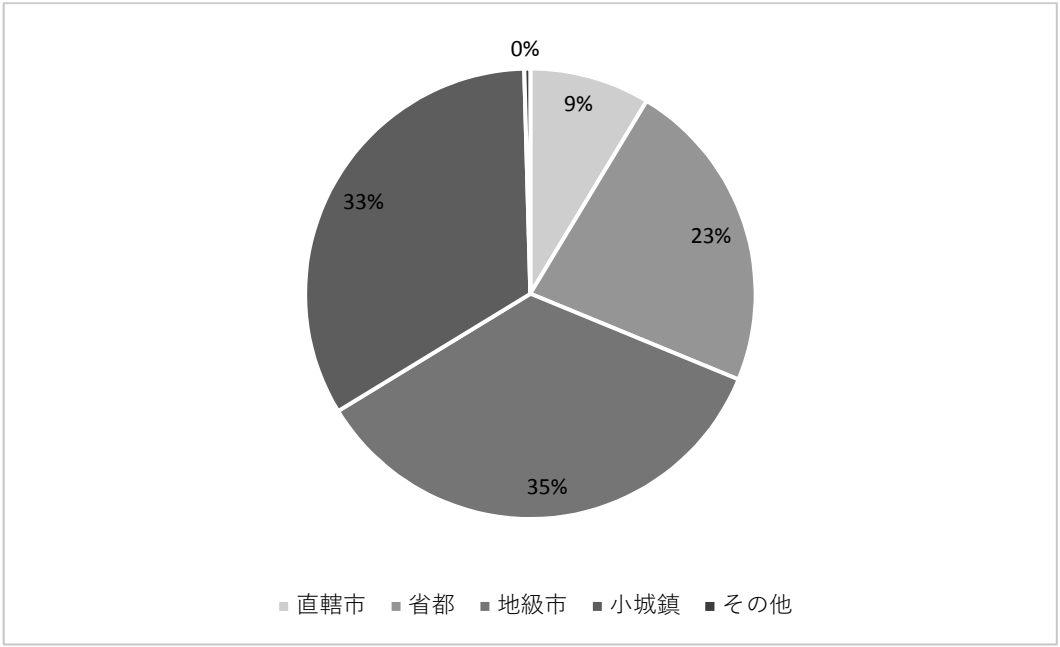
3　2008年「統計上劃分城鄉的規程」（国務院）によると、民政部門の居民委員会と村民委員会が管轄する地域を確定し、同時に「実際建設」（公共設備や居住設備が建設されている）を元に城鎮と郷村に分けるとしている。城鎮は城区と鎮区に分かれており、城区は市轄区、区を持っていない市では市政府があるところに実際建設が伴っている居民委員会やその他地域となり、鎮区は城区以外で県人民政府があり実際建設が伴っている居民委員会やその他地域となっている。

て都市人口の都市という定義は、都市中心部よりも当然広くなってしまう。そこでその部分を割り引いて計算したのが、表５の「制度的都市化」の増加量（G）である。この推計によると、2012年、2013年はそれぞれ418万人、671万人と小さな増加であったが、2015年には2556万人という非常に高い増加量となった。その後は1000万台に落ち着いて、最終的にこれも１億ちょっとの増加量であったと推計されている。結果、この「空間的都市化」と「制度的都市化」の差をみてみると、やはり「空間的都市化」は進んだけども、農民工の定住人口の増加、すなわち「制度的都市化」はあまり進まなかったと結論できよう。

最後に農民工はどこに移動しているのか、どれぐらいの規模の都市に移住しているのかというものをみていきたい。というのも、人口500万人以下の都市では定住がかなり可能になってきているのも関わらず、「制度的都市化」が進まないのは、農民工は大都市志向にあるのではないか、すなわち農民工は移住先として戸籍取得の難しい大都市を選択するために、戸籍人口の増加につながらなかったのではないかと考えたためだ。

図２は2015年の農民工監測調査報告からのデータである。それ以降の農民工監測調査報告にはこの移動先のデータが公開されていない。これ以前の報告ではこのデータは出ているが、移動先の比率についてはほぼ同じなので2015年を代表的なものとして示している。この図によれば、農民工の移動先は約３割が直轄市と省都いわゆる特大都市以上になっている。地級市以上レベルに移動している人々を入れると、約３分の２の農民工は地級市以上に移動している。一方、小城鎮に移動している人々は３分の１であり、少数派になる。地級市でも、蘇州市などの地級市は1000万人を超える超大都市である。中国の地級市以上の都市は約290程度あり、そのうち25%程度は特大都市になっている。このような状況を考えると、概算的な見積りではあるが、５割以上の農民工は特大都市以上に移動しているといえる。つまり農民工は都市の定住制限が厳しいところに好んで移動しているため、「制度的都市化」が進みにくいということ

図2 農民工の移動先（2015年農民工監測調査報告）



になるであろう。

5．議論

以上、2014年 3 月に提起された新型都市化計画の背景と内容を振り返り、簡単な記述統計分析から計画の評価を行ってきた。ファインディングスからは、新型都市化計画では「空間的都市化」が「制度的都市化」よりも優位に進んでおり、「制度的都市化」については政府が計画で描いていたほどの成果をあげていない、といえる。その理由は、「制度的都市化」を推進しにくい大都市に農民工が好んで移動しているということが指摘できる。

新型都市化で、「新型」という言葉を使う意味は、「人」の都市化であった。戸籍制度で都市と分断された農村住民が都市に移動しているにも関わらず、都市住民として定住できていないことが問題であった。政府は戸籍制度改革を行い、農民工の都市定住を促してきたが、それは人口規模の小さい中小都市に偏っていたのである。

1980年代は盲流として、1990年代は民工潮として注目された大量の農村人口の都市移動は、空間的な都市の拡大をもたらした。市街地の外に経済開発区が新市街地として開発され、工場と住宅の建設が進み、それにともなって公共交通機関、電気ガス水道などの都市インフラの整備、人の増大に伴う建築物の高層化を生み出し、都市は空間的に容量を拡大してきた。また都市の空間的拡大は経済成長をもたらしやすいということもあり、地方政府は積極的に都市建設を進めてきたという側面がある[4]。

一方、新型都市化計画の大きな目標である、「人」の都市化は制度的な改革が遅れ、農民工の戸籍転換が進んでいない。すなわち本稿でいう「制度的都市化」は「空間的都市化」よりもスピードが遅いといえる。

その理由として考えられるのが、農民工の移動志向であろう。農民工は超大都市や特大都市へ好んで移動する傾向がある。彼らが好む都市では戸籍管理が依然厳しく、戸籍をとることは容易ではない。農民工が多く集まる超大都市以上の規模の都市では、戸籍制度改革が進んでいないため、定住が難しい状況はこれまでと何も変わっていないのである。500万人以下の都市の定住制限を緩和するだけでは、農民工の定住を進めることが難しく、「人」の都市化が進みにくい。もし「制度的都市化」をさらに進めるのであれば、500万人以上の超大都市・特大都市の制度改革は避けられないのではないかと思われる[5]。

もちろん、農民工の移動志向だけではない。戸籍転換にはその他の制度的制約、土地制度、社会保障制度も関係している。最近では農村戸籍の方が都市戸籍よりも有利であるという見方もできる。農村戸籍は土地とセットになっており、農村に土地をもっていることで政府からの補助金を得ることもできるからである。また近年の土地制度改革によって、土地の請負権が売買できる、あるいはそれを担保にできるなら、請負権を手放してまで戸籍を転換したいという農民はどれだけ出てくるのかという問題もある。一部では土地に対する権利を保障したまま戸籍転換が可能になってきているものの、都市戸籍取得に伴う都市部での社会保障の支払い問

4　中国の空間的都市化は、都市中心部が外縁に広がるスプロール現象とは違う（討論者梶谷懐教授への回答）。アメリカのスプロール現象は自動車の増加と高速道路の発展、持ち家を推奨する公共政策によって郊外での一戸建て保有率が高まったからだと説明されている（グレイザー、2012：第 7 章）。一方中国や日本は人口圧力が大きな原因であると考えられる。中国の場合は、都市部のダウンタウン（旧市街地）では、すでに既存の国有企業や集団企業が都市の土地を占有しており、既存の都市住民がそこに住んでいるという現状があった。地方政府が都市を開発する費用を抑えて、効率的に経済を発展させようとすると経済開発区などの新市街地を建設し、外資を呼び込み出稼ぎ労働者を受け入れて、工業地域と住宅地域を拡大していった（例えば、上海の虹橋経済開発区、浦東新区など）。これによって、旧市街地が過疎化したわけでもなく、郊外の開発区が無秩序に開発されたわけではない。

題もある。都市戸籍を取ると社会保障費の費用が農民工の負担となり、これも戸籍転換を躊躇する理由になるであろう。その他にも、都市住民として組み込まれることにより、都市にある農民工コミュニティの相互扶助サービスを期待できなくなる、あるいは社区や居民委員会からの管理が厳しくなって農民工という自由な立場を失うことを嫌う可能性も指摘されている（川村、2020）。

農民工側だけではなく、受け入れる都市側にも戸籍転換を躊躇する理由がある。地方政府は教育、医療などの公共サービスを提供している。農民工が戸籍転換することによって、その公共サービスに関わる財政支出が必要になってくる[6]。新型都市化計画では、戸籍転換数と財政移転をセットにしているが、これがどこまで機能しているかは不明である。いずれにせよ、経済発展に直接つながらない財政支出について、地方政府幹部の政策優先順位は低いことが想像され、戸籍のない人々に公共サービスを提供する誘因は低いと思われる。

また送り出し側である中西部の農村も今後急速な高齢化や住宅価値や土地価格の低下など日本の過疎地域と同じ問題に直面することもあるだろう。

いずれにせよ、新型都市化計画を6年実施してきたが、この都市化の過程で「空間的制度化」は進んだものの、「制度的都市化」は進まなかったと結論づけられる。さらなる「制度的都市化」を中国が進めるとするならば、超大都市・特大都市の定住制限の撤廃は避けられない。

おわりに

中国はすでに生産年齢人口が減少する人口オーナス期に入っている。長期的な経済発展を目指すならばイノベーションによる生産性向上が必須になる。

イノベーションを空間的にサポートするのが都市である。都市には多種多様な人材や産業が集まるとともに、都市自体、世界的な多国籍企業が存在しており、それらの情報交換などによって新たなイノベーションが起こる場所である。となると、都市の規模も小中都市よりも大都市、さらにいえば、いわゆるグローバル・シティ（サッセン、2008）が必要である。そのためには「空間的都市化」にとどまるのではなく、「制度的都市化」を推進させて、大都市に農民を含めた多様な人材を公平に平等に受け入れていく必要があろう。このような都市化こそが、中国が「中所得国の罠」「新常態」を越えて持続的な経済成長を続けられる一つの方途となる。

5　中国の都市システムは、日本とは違い、歴史的に人口分布が多くの「小城鎮」に存在する形である（岡本隆司2011、2013）。この意味で、1980年代、90年代の郷鎮企業の発展やこれまでの小都市の発展を実施してきたのは中国の都市システムに即したものだったといえる。となると、今後中国が特大都市への集中を目指すしかないのではないか、という本稿の主張は、歴史的に形成されている中国の「小城鎮」を中心とする人口分布構造に反し、ストレスがかかるのではないかという疑問もわく（討論者梶谷懐教授の指摘）。しかしながら、空間経済学の理論的知見は、輸送費の低下と都市システムは関連しており、輸送費が臨界値を下回れば、一部地域への集積が起こることを示している。そして輸送費が十分に低下すると、小都市は消滅してしまい、空間経済は少数の大都市によって形成されるという（藤田・ティス、2017：p.475）。中国では、道路や鉄道の建設、高速道路や高速鉄道など公共交通の高速化、そして空港整備による航空ネットワークの拡大など、交通網の発達によって移動にかかる時間やコストは急速に低下してきた。この結果、北京、上海、広州、深圳などの特大都市に集積が進みつつあり、一方で東北地域の一部都市では衰退が見られる。

6　岡本信広（2014）のシミュレーション分析によれば、都市化の費用を都市化による便益でまかなうことは不可能であるとしている。

参考文献

Okamoto, Nobuhiro（2017）What Matters in Urbanisation of China, *Northeast Asian Economic Review*, 5（2）October, 1-13

エドワード・グレイザー（山形浩生訳）（2012）『都市は人類最高の発明である』NTT出版

エンリコ･モレッティ（池村千秋訳）（2014）『年収は「住むところ」で決まる－雇用とイノベーションの都市経済学』プレジデント社
岡本隆司（2011）『中国「反日」の源流』講談社選書メチエ
岡本隆司（2013）『近代中国史』ちくま新書
岡本信広（2014）「新型都市化政策の評価－中国は都市化の費用をまかなえるのか？」『東亜』No.569、pp.32-43
岡本信広（2018）「中国の都市化－政府の退出と介入のバランス」岡本信広編『中国の都市化と制度改革』研究叢書No.635、日本貿易振興機構アジア経済研究所
川村潤子（2020）「なぜ農民工は都市戸籍を選ばないのか」『中国21』Vol.53、pp.123-148
サスキア･サッセン（2008）『グローバル･シティ－ニューヨーク・ロンドン・東京から世界を読む』筑摩書房
藤田昌久・ジャック・F・ティス（徳永澄憲・太田充訳）（2017）『集積の経済学』東洋経済新報社

（おかもと　のぶひろ・
大東文化大学国際関係学部）