

【特集】

コメントと討論

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

コメントと討論

コメント（梶谷 懐）

よろしくお願いたします。神戸大学の梶谷と申します。

三人の報告者の先生には、現在の中国の都市化について豊富な情報を提供していただき、改めて感謝申し上げます。

最近、日本の報道などでは共同富裕であるとか、不動産の問題であるとか、そういった問題への関心が主流になっていて、なかなか都市化の状況に関して十分な情報を我々研究者も得られておりませんので、そういう意味で非常に有意義な機会であったと思います。

三人の先生の論点は非常に多岐にわたりますので、それらを私の方で四つの論点に集約いたしました。お答えになれる範囲でそれぞれの先生にご回答いただければと思います。

一点目の論点は、中国の都市化の性格をどう捉えるかという問題についてです。陸先生のご報告の中で、非常に印象的だったキーワードは低密度の都市開発（都市化）という概念です。低密度の開発ということから生じる様々な欠点、例えばサービス業の発展が抑えられる、それから住宅の建設市場がゆがめられる、それから実質的な賃金が抑えられる、あるいは過剰な債務を地方が負うことになるといった問題をご指摘いただいたと思います。

また、岡本先生のご報告の中で印象的だったのは、空間の都市化と制度の都市化という概念の対比です。中国の都市化というのは、空間の都市化に比べて、制度の都市化がかなり遅れているということだったと思います。

これらの中国の都市化の特徴を、他の国の都市化に関する議論などを参照して、どういう概念で捉えればいいのかといった時に頭に浮かんだのが、いわゆるアーバンスプロール、都市のス

プロール現象というものです。都市のスプロール現象というのは、無計画に人口が都市に増えていくことによって、郊外の住宅建設などが進んでいく一方で、十分な計画が成されないために、機能的な都市のインフラ建設が行われない、効率が悪くなっていくという現象だと言われています。こういった現象はアメリカ、イギリスなどを含め多くの都市で観測されていると言われております。

そこで質問ですけども、こういった都市のスプロール現象ということと、例えば陸先生が言われた低密度の都市化とでは、どういった点が共通していて、どういった点が異なっているのかお伺いしたいと思います。

第二の論点ですけども、そういった低密度の都市化、あるいは岡本先生もおっしゃっておられましたけども、今後は特大都市への集中が必要ではないかという話ですが、この背景には中国の伝統的な都市の構造、集落の構造があるのではないかという質問です。

Gilbert Rozmanが日本の徳川時代、江戸時代の人口構造と同時期の中国清代の人口構造を比べた有名な図があります。中国は日本と比べて非常に規模の小さい集落『小城鎮』に住んでいる人口が圧倒的に多い、という構造になっています。

これまで改革開放以降の中国は、そういった小さな都市、あるいは『城鎮』といった所に住む人が多いという構造を利用して発展を遂げてきました。その代表的な言葉が、費孝通が述べた『小城鎮大問題』というもので、『郷鎮企業』の発展などは、そのモデルケースとして捉えられると思います。

もし、今後中国が特大都市への人口集中を目指すのであれば、こういった伝統に反する変化によって人々にストレスがかかるのではな

いかと思うのですが、三人の先生にこの点をお伺いできればと思います。

第三の論点ですが、これは都市化と正規労働者との関係についての問題です。

李先生の報告の中で、最後時間がなくて省略されたのですが、いわゆる『外売』の配達ドライバーであるとか、いわゆる新しいギグワークという就業形態の労働者が3000万人から4000万人いると言われています。コロナ禍によって、この数はもっと増えてきていると思います。

この新しい就業形態に関する労働者なのか、『个体戸』なのかという問題が起きていると思うのですが、これはむしろ大都市、サービス業が発達しているからこそ起きている問題だと理解しています。

大都市への集中ということが今後必然となってくるならば、こういった新しい問題をどう解決していけばよいのかお伺いしたいと思います。

最後の論点は、今後の戸籍制度の改革と都市化に関する問題です。

岡本先生のご報告でも、陸先生のご報告でも述べられていましたが、今後は500万人以上の都市に人口を集めるように戸籍制度が改革される方向であると理解しています。

そこで二つの問題があると思います。一つは、受け入れ側の特大都市の側で、果たしてそういう新たな流入人口を歓迎できるのかということです。例えば、社会保障の負担が増えるとか、そういった反発が出てこないかということです。

もう一つの問題は、送り出す側です。中西部の中小規模の都市から流出していくとすると、都市の規模が縮小、収縮していくことになると思います。規模が収縮していくことによって、例えば、インフラが維持できないとか、あるいは住宅、これまで重点的に中西部に住宅の建設をしていたものが、一気に需要が減って、価格が暴落する、そういった問題が出てくるのではないかというように思います。

これらの論点について、三人の先生にお答え

頂ける範囲でお伺いできればと思います。

回答1 (岡本信広)

まずスプロールの問題ですけども、アメリカ、イギリスなどに対して日本、中国の違うところは、人口圧力だと思っています。人口圧力が高いので都市規模を拡大したり、容量を拡大したりする時にはどうしても周辺地域に開発区や新区を設置し、外資を呼ぶような形にならざるを得なかっただろうと思います。日本の場合も、郊外に工業団地を作り、住民にはニュータウンを作るという形でした。

外部不経済が外部経済より大きければ、都市のスプロール化は避けられないでしょう。そういうものが不経済かと言うと、アメリカとかイギリスでは昔の工業が衰退して企業がなくなって、そしてその治安が悪くなると外に行かざるを得なかったというのもあります。その他の議論については、私の論文脚注4を参照していただきたいと思います。

それから、中国の伝統的都市と集落構造、これはとても良い指摘だと思います。空間的な規模と都市システムは連動していると考えます。中国のように非常に大きな空間を持っていると、大規模都市というのが複数あっても自然だと思いますが、日本のように空間規模が小さいと大都市は1つくらいで十分だと思います。しかし、中国も交通網が急速に発展してきて、時間的な空間規模が縮小してくると、やはり大都市一つくらいに集中するのかもしれませんが。中国の伝統的な集落構造は、交通網が発展していない時代の話です。その時代は小城镇の発展が都市システムの基本構造になるでしょう。しかし90年代、2000年代、特に2000年代以降は高速交通網ができてきました。人の移動が容易になると伝統的な小都市中心の集落構造から、中大都市の構造に変化していくでしょう。詳細な議論は、私の論文脚注5を参照していただきたいと思います。

なお、農民工を受け入れる側と送り出す側の影響に関する考察は、私の論文(5. 議論の後半)

を参照してください。

回答2（李蓮花）

「新業態」に従事する労働者はいま非常に大きな規模になっています。近年、新世代の農民工や非正規労働者の主な吸収先となっているのがフードデリバリーなどプラットフォーム・ビジネスですが、このギグワーカーたちの社会保障をどうするかは、中国だけではなくて世界各国で共通の問題になっています。

今年（2021年）7月に公布された政府のガイドライン（「新就業形態労働者の労働保障權益の保護に関する指導意見」）では、原則的に居住地の住民医療保険と養老保険に加入できるようにする、としました。しかし、農民工の社会保険加入と同じで、国からの何らかの強制的な措置がないかぎり、実際に都市住民保険への加入はあまり進まないのではないかと思います。また、彼らは基本的に日本と同じく「個人事業主」として位置づけられ、「労働者」とは見なされません。労災に関しても、ガイドラインでは（労働者の定義を適用し）現在の労災保険に加入させるのではなく、新しい労災補償モデルを模索する、あるいは民間保険を積極的に開発する、といった文言に留まっています。

それから、梶谷先生の質問にもありましたように、今後大都市への人口集中が益々進むとすれば、彼らをどのように社会保障制度でカバーするかは非常に大きな課題です。デジタル化の進展を考えると、従来型の労働者保険に全員加入させることはおそらく非常に困難でしょうから、鍵となるのは都市住民保険が彼らに対して門戸を開放するか否かだと思います。しかし、これは莫大な財政支出を伴うものですので、税制改革とセットで考えなければならないと思います。もう1つの方向性は、地域ごとに労働者保険と住民保険を統合する方法です。韓国や台湾は制度を統合し一元的に管理していますが、私は中国で労働者保険と住民保険を統合する可能性は低いと考えています。

回答3（陸銘）

私の報告に関わる質問は3つあると思います。できるだけ簡潔にお答えいたします。一つ目の問題は都市の膨張に関する米中の共通点と相違点です。スプロール現象における米中の相違はまさに、中国の政府主導の市場経済体制とアメリカの比較的自由的な土地私有制という制度の違いを表していると思います。アメリカ式の自由な市場経済体制では、人々が遠い郊外の大きな屋敷に住むことによって、エネルギーを浪費し、交通渋滞や長距離通勤といった負の外部性が生じていますが、これを有効に解決できるメカニズムや制度が見つかりませんでした。このような体制のもとで、アメリカは世界中からのエネルギー供給を利用し、低いエネルギー価格による利益を享受しています。また、道路建設などを含めたインフラ投資は、実際には郊外の大きい家に住む富裕層により多くの利益を与えています。もし政府が環境負荷に対する課税、エネルギー使用への課税を行い、道路の利用者にもっと多くの費用を払わせるならば、アメリカの都市の膨張を効果的に緩和することができると期待されます。

一方、中国の場合、土地制度の面ではアメリカとは全く違います。上海や深圳のような大都市に人口がどんどん流入していくものの、中心市街地の拡張は先に述べた建設用地の指標によって制限されているのです。上海の例ですと、数年前に発表された未来志向の都市計画では、建設用地の供給を減らすことさえ提案されました。この2年間、上海では考え方がより自由になり、最近では5つのニュータウンを建てることで都市の建設用地を増やそうとしています。しかし、ここでいう郊外のニュータウンは、東京でいえば横浜の位置に当たります。つまり、それ以前は横浜のように東京都心に近いところでさえ、発展が制限されてきたのです。そのため、上海、北京、深圳のような大都市であっても、都心から20キロほど離れたら農地が出現します。その意味では、中国ではアメリカ型の都

市のスプロール現象どころか、東京型の大都市の膨張すら見られませんでした。

一方で、報告のなかで述べたように、人口がもともと少なく、しかも更に減少さえしている中西部地域では多くのニュータウンが建設され、しかも低密度に建てられました。中国において都市の平均人口密度が低下していますが、それは大都市の拡大によるものではなく、人口が流出している中小都市で都市域が拡大していることによるものです。この問題は、梶谷さんが提起した小城镇及び郷鎮企業の発展と自ずからつながってきます。ここで、中国社会に存在する観念と体制という2つの面から説明したいと思います。ここまでは主に体制に重点を置いて答えましたが、次に観念についてお話ししたいです。

中国における都市化の進展は、同じ歴史段階にあった先進国と比較すると相対的に低いと言えますが、改革開放後の40年を経て都市化率が20%未満から64%へと一気に上がりました。これはものすごく速いです。しかし問題は、このような急速な都市化に中国人の観念が追いつかないことです。例えば、40年前に私がまだ子供だった頃、中国の都市化率はわずか18%でした。つまり、私と同世代の中国人のうち、80%の人々は子供の頃に農村で暮らしていました。しかも当時、まだ多くの人が小城镇に住んでいました。今日では多くの人が都市や大都市に移住して来ましたが、しかし彼らの観念はまだ子供の頃の生育環境の影響を受けたままです。

これはどのような問題を引き起こしたのか。中国では、都市化や高密度ということを多くの人々が受け入れられません。人々は農村を維持する必要があると思い、都市を作るにしてもなるべく小都市にすべきだと考えがちです。仮に大都市を作るにしても低密度を維持し、郊外地域を増やす一方で、高層の中心市街地など作るべきではないと考えがちです。それゆえに私が提起したような改革を進めることが非常に難しいのです。

具体的に言えば、先ほどの問題は郷鎮企業へ

の評価に関わります。客観的に言えば、1980年代から90年代初期まで、郷鎮企業は中国経済に対して非常に大きな役割を果たしましたが、これは歴史的な観点から見なければなりません。1990年代に入ってから、郷鎮企業は停滞期に入り、中国経済に対するその貢献は次第に小さくなりました。郷鎮企業が1980～90年代初期まで発展したのは4つの理由があります。第一に、当時は多くの農民が就職先を求めていましたが、自由度の高い戸籍制度が実施されていませんでした。そのため、農村で企業を成長させることによって雇用機会を提供する必要がありました。多くの郷鎮企業は名目上は集団所有制企業でしたが、その内実は私有企業でした。改革の初期におけるイデオロギー的な障害を乗り越えるために集団所有の傘を借りる必要がありました。

第二の理由は、経済発展の初期には、集積効果がそれほど重要ではなかったからです。従って、小規模の企業でも当時の状況に適応することができました。しかし、現在の中国経済では、規模の経済効果がますます大きくなっています。第三の理由は、当時の中国経済はまだ十分に開放的ではなく、90年代半ばに入ってはじめて全面的にグローバル化を受け入れました。江蘇省、浙江省、広東省などの郷鎮企業を見に行きますと、現在でもよく発展しています。これはグローバル化の恩恵を受けたからです。それとは対照的に、中西部地域の郷鎮企業は、1990年代半ば以降、その発展が完全に停滞しています。

第四の理由はコストです。初期には郷鎮企業の賃金は低く、資金もすべて自己資金でしたし、土地の理由にも費用がかかりませんでした。加えて、国有企業が郷鎮企業の発展を後押しし、技術も提供しました。そうした特殊な環境のもとで郷鎮企業の繁栄が可能になりました。しかし、1990年代半ば以降、こうしたコスト面での優位性は徐々に失われました。今日の経済の集積と大都市および大都市を取り巻く都市圏の発展は現代化とグローバル化のもとでの必然的な

選択です。これは中国の伝統にやや反しますが、現代化とグローバル化の代償です。

最後に、人口移動がもたらす、人口流入地と人口流出地への挑戦について簡単にお答えします。人口流入地では、確かに地元住民からの抵抗が発生します。彼らにとっては、流入するよそ者と公共サービス資源を分け合うことになり、地方政府の社会保障負担も増大しますので、地方政府は移入の受け入れに積極的ではありません。人口流出が住宅価格に与える影響については、おっしゃるとおりだと思います。報告の中ですでに述べましたが、人口流出地域では住宅価格が実際に下落しています。この状況は現在の日本と本質的にはあまり違いがありません。日本人の皆さんは私よりもっと詳しいはずですが、日本の人口流出地域では住宅価格が下落しています。

それでは、これらの問題をどう解決すべきでしょうか。中国は大国の優位性を利用すべきだと思っています。本日の報告の中でぜひ忘れないでいただきたいのは、中国の人口や面積は日本よりずっと規模が大きく、ヨーロッパあるいはアメリカの問題と似ているのです。もっと分かりやすく言えば、中国は条件の良い地域を優先的に発展させ、全体のパイを大きくしなければなりません。パイが大きくなれば人口流入地の資源量が増加しますので、社会保障や公共サービスへの投入を増やしても、地元住民の不利益にはなりません。一方で、人口流出地では確かに住宅価格が下落し、ひいては地方政府の債務に問題が発生しうのですが、経済成長によって全体のパイを増やし、政府の移転支出によってそうした地域の社会や金融の動揺を解消するしかありません。発展のチャンスが乏しい地域にばかり投資を増やせば、ますます問題を増やすだけでしょう。

最後に、一言申し上げたいのですが、本日議論された問題に対して、中国の改革の方向性ははっきりしていますし、中央政府レベルでも共通の理解があります。しかし、改革を急ごうとすると制度的・観念的な障害に必ずぶつか

り、大きな調整が必要です。また、調整が速すぎると人口流出地域の政府債務や住宅価格の問題、そして人口流入地での抵抗や社会不安が激しくなる可能性もあります。これらの問題は改革を進めるプロセスのなかで、どのように最適なペースを見つけて改革の目標に近づいていくのか、問題が暴発しないようにするためにどのようにバランスをつけるのかということにかかわっています。

回答はここまでにします。ありがとうございます。

質問（丸川知雄）

岡本さんのご回答が短かったので、わたしから追加して聞きます。岡本さんの報告の中で、農民工は移動制限が厳しいところに好んで移住するということをおっしゃったのですが、それは移動制限が厳しいけれど、大都市こそが農民工に対する労働需要が最も多い、要はプルの力が強いからではないかなと思うんですね。その点はどうでしょう？

回答（岡本信広）

ご指摘通りだと思います。私の言い方がブッシュ側を強調したきらいがあります。まさに大都市の方が就業機会も多い、そして実際にそういう労働需要がある、行く側にしても、やはり大都市のアメニティとかが農民工を惹きつけます。それに加えて、何かがあった時に助けてくれる人の存在、自分の地縁とか血縁があればやっていける、そういうところもあるので、大都市というのは相互扶助の部分でも十分期待が持てます。就業機会においても、この仕事ダメなら、別の仕事に就ける、といったように選択の可能性も広いでしょう。いずれにせよ、大都市は魅力があると思うので農民を引きつけているのだと思います。

補足質問、ありがとうございます。

総括コメント（丸川知雄）

そろそろこの辺でやめたいと思いますけど、

聴衆の皆さんには十分な質問の機会を与えることが出来なくて大変申し訳ありません。今日の結論は結局のところ、中国の都市問題というのは大都市問題なんだなということで、多分お三方のご発言は一致してたんじゃないかと思います。その点で言うと、上海の事情について詳しくは分かりませんが、北京の農民工が住んでいる場所は皆さん、どこかおわかりでしょうか？ すごく見えにくい所にあるのです。北京の人も余り知らないような出稼ぎ労働者の街が存在し、5～6万人が住んでいます。都市化の

現実が中国の市民にも見えない。ブラジルのように都市化が裏山のファヴェーラとして目に見えて存在するのは、だいぶ様相が違う。そういう隠れた存在である都市化というものをもっと可視化して、その問題点を考えていくというのは重要ではないかなと思った次第です。今日は、陸先生、岡本先生、李先生、梶谷先生、そして何より通訳の穆先生、大変お疲れ様でした。ありがとうございました。皆さんで拍手をして終わりたいと思います。謝謝。