

「国家新型都市化計画」を労働、土地、資本から読み解く

◆ 大東文化大学国際関係学部教授
岡本信広

本年三月に中共中央および國務院から《国家新型都市化計画二〇一四年―二〇二〇年》が発表された。日本ではあまり注目されていないが、本稿はこの国家新型都市化計画を生産要素である労働、土地、資本という観点から読み取り、中国の新型都市化政策は農民工の都市定住数に大きく依存した形であることを示す。

今年三月十六日に中共中央および國務院から《国家新型都市化計画二〇一四年―二〇二〇年》が発表された。

ここでは、中国の国家新型都市化計画を生産要素である労働、土地、資本に注目して、中国の都市化政策は農民工の都市定住数に依存すること、これまで都市農村が分離された二元化体制から都市農村の一体化に進む方向であること、を示したい。

労働

新型都市化推進の柱は、農民工の都市部における定住政策である（第六章）。李克強総理は三月の全人代政府報告の中で、「二つの一億人」問題解決を強調した。すなわち、農業から都市に移動する人口一億人の定住、一億人が住む都市部のスラム街や「都市内農村（城中村）」を改造、中西部地域の一億人の都市化、である。中国には農民工の家族を含む二億人の農民戸籍

保持者が都市部に住んでおり、この農民工の「人」の都市化、すなわち定住政策が今回の都市化政策の重点だ。

ただし都市規模によって明確に定住条件を変える方針である。建制鎮と小都市の定住は自由に開放するが、人口五十万―百万の都市の定住制限は徐々に緩和、人口百万―三百万の大都市の定住制限は合理的に緩和、人口三百万―五百万の大都市の定住制限は合理的に確定、人口五百万以上の特大都市は厳格に制限する、としている。

二〇〇〇年代に入ってから人口は鎮や小都市への移動が減少しており、大都市への移動が増加している（小原二〇一三）。大都市の交通や住居問題などを鑑み、大都市への定住は厳格化しつつ、都市規模が小さくなればなるほど自由化する方針である。この定住には、居住証制度で管理することとなっており、居住年数と基本公共サー

ビスをリンクさせるとしている（第二十三章）。これまで農村戸籍保有者が都市で生活してもその子女教育や医療、衛生サービス、そして社会保障を受けることができなかった。

例えば、上海では居住証と享受できる公共サービス（子女教育、医療、年金などの社会保障）はリンクされており、都市社会への貢献（居住年数、学歴や職歴、住居の保有など）にしたがって待遇が異なっている（厳二〇一四）。ただ上海は特大都市であるため、農民工の定住にはまだまだハードルが高い。

土地

中国の都市化でボトルネックになるのは土地の供給である。都市化がすすみ外延的に農地が宅地や工業用地に転換されていくと、農地が減少する。中国は農業生産を維持するため、農地保護の最低ラインとして

十八億¹⁴を設定している。

また土地制度は都市の国有地と農村の集団所有地とに二元化されている。都市化のための土地需要と供給のバランスをどうするか、土地管理について以下の方針が提起されている(第二十四章)。

新しく増加する都市建設用地の規模を厳格にコントロールする。具体的には、現在存在しているストックの土地を活用し、都市建設用地の増加規模と農業人口の定住数量とリンクさせることを探索する、としている。

農村では土地請負経営権を確立した土地管理制度改革を実施するのが目玉だ。土地の登記を完成させ農民の土地請負経営権を保護する。農民に請負地の占有、使用、収益、譲渡及び請負経営権の担保権を認める。そして、農村集団経営性建設用地の譲渡、賃貸、株式化については国有地と同じような権利と価格を保証する。農村財産権流通取引所を整備し、農村財産権の公開、公正、規範的取引を進める、としている。

農地の保護制度強化では、地方各級政府幹部に農地保護責任目標を導入し、幹部審査(考核)に使うとしている。

資本

中国の都市化に必要な資本は政府によって投下されてきた。しかし、地方政府財政の脆弱性と急速な都市インフラ資金需要の高まりから、その財源は土地開発に求めら

れた。土地を農村から安く接収しそれを高く販売する、インフラ開発を担保に融資プラットフォームで銀行から借り入れる、などの方法がとられた(梶谷二〇一四)。

土地開発に依存しない形で、資金調達の多元化を模索している(第二十五章)。

まず、今まで実施されてきた地方政府の財政移転制度を変更する方針だ。地方政府が都市の基本公共サービスを提供することを前提に、財政移転額を農民市民化の数値とリンクさせて決定する方法に移行する。中央政府と省政府は常住人口数を基礎として財政移転額を決めるとしている。

次に、地方財政の基礎を固めるために、不動産税を立法し、不動産から税金を徴収する方向だ。自然生態空間にかかわるものも含めて環境保護費はやめて資源税への改革につなげていくとする。

もっとも特徴的な改革は、地方政府の債権発行を認めるというものだ。債権の乱発にならないよう法律整備、発行管理制度、そして債権の等級評価を確立していくとしている。

労働、土地、資本に関わる三つの改革の共通点は、農民が都市に定住する人口数によって、土地と資本の供給をリンクするということである。すなわち居住証による管理制度が都市化政策のすべてを握っている(第二十三章)。

この改革の目指す先は都市農村発展の一

体化である(第二十章)。戸籍にかかわらず同一の職種であれば同一の賃金になるよう、労働市場を統一化する。また都市、農村という場所や戸籍制度の違いを越えて、政府による基本的な公共サービス提供の平等化を図る。土地においても都市、農村に関わらず国有地(都市)、集団所有地(農村)ともに、都市化の建設用地であれば、同一価格になるように土地市場を整備する方向だ。現在、土地に対する権利が使用権(都市)、請負権(農村)とに分かれているが、都市化は土地に対する権利の平等化にすすむかもしれない。

中国は社会主義計画経済の下で、都市と農村を明確に分けて管理してきた。今回の大々的な都市化政策は、社会主義市場経済化への改革の中で、最後まで取り残された都市農村二元化を解消する制度的転換の模索であるといえよう。

参考文献

小原江里香(二〇一三)「二〇〇〇年代の中国の人口

移動―第六回全国センサスの集計データを利用し

て」鈴木隆・田中周編『転換期中国の政治と社会

集団』早稲田現代中国研究叢書2、国際書院、六

十七〜九十二頁

嚴善平(二〇一四)「中国における戸籍制度改革と農

民工の市民化―上海の事例分析を中心に」『東亜』

二〇一四年五月号、七十六〜八十六頁

梶谷懐(二〇一四)「土地政策―農村の開発と地方政

府」中兼和津次編『中国経済はどう変わったか―

改革開放以後の経済制度と政策を評価する』国際

書院