



## 内需拡大への鍵を握る中国の新しい都市化計画

開発経済調査部 研究員 五味 佑子  
[yuko\\_gomi@iima.or.jp](mailto:yuko_gomi@iima.or.jp)

2014年3月、国務院（日本の内閣に相当）から中国の新型都市化計画（2014-2020年）（以下、「計画」）が発表された。ここでは、2013年11月の三中全会の決定で謳われた内容に沿って、2020年までに目指す都市計画が網羅されている。また、同じ3月に世界銀行と中国の国務院発展研究センターから Urban China – Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization（以下、Urban China）という共同研究レポートが発表された。2012年2月に発表された China 2030 - Building a Modern, Harmonious, and Creative Society に続く2度目の共同研究であり、李克強首相の要請で行われたものである。中国財務省も研究に参加し、研究成果は当局の政策に大きな影響を与えるものであり、今後の中国当局の政策の方向性を示しているといえる。

### 1. 何が「新型」都市化計画なのか

国務院の計画では、「人間本位の都市化」が柱となっている。計画で示されているキーワードは図表1の通りだが、簡単にいえば、今後も農村から都市への移動を推進し、都市化と内需拡大による経済発展を目指す一方、従来の都市化の過程で起きた「沿海部の大都市への集中」「都市と農村の格差」「環境破壊」といった歪みを解消するため、土地に依存した都市化から、土地・資本・労働の効率的分配が行われる都市化を目指すということである。

具体的には、人口移動の方向と速度を以下のように変えていく。人口移動の方向については、産業誘致やインフラ整備により中小都市への人口移動を促し、特に中西部の地域の都市化を推進する。速度については、戸籍制度改革により農民の都市戸籍転換を認め、移動のスピードを上げるが、小都市では解放する一方で大都市では条件に応じて認めるようにするなど、都市の規模に応じたものとし、大都市への人口集中を回避する。また、中国の人々の暮らしの質を向上する。農民には、集団所有である農地に対する様々な権利を保護し、農民工に都市市民と同等の公共サービスや住環境を整備し、また全人民に全国統一の社会保障制度を整備し、環境に配慮した街づくりを行う。そして、これらを達成するために、5つの改革を挙げており、長年課題となってきた戸籍制度、土地制度、財政・金融制度改革が盛り込まれている。

図表 1: 新型都市化計画に掲げられている 10 のキーワード

	項目	内容
1	人間本位の都市化	秩序だった農業人口の都市市民化、農民工も含め全ての都市住民に都市の公共サービスを提供
2	1 億人の都市移動	常住人口都市化率約 60%、戸籍人口都市化率約 45%を達成し、1 億人の農業人口を都市部に定住（注）
3	ポイント制で都市定住	都市の規模に応じた戸籍規制の緩和実施。大都市ではポイント制で都市戸籍転換の規模を調整
4	農民工の政治参加	農民工を都市の企業、教育、社会に組み入れ。政治・社会への農民工の参加率引き上げ
5	中小都市をメインとした都市化	中小都市における都市インフラや公共サービスの整備を強化し、都市規模構成を最適化
6	住宅情報ネットワーク	健全な不動産市場育成のための枠組み、統一の不動産登録制度の構築
7	社会保障の適用範囲拡大	保険加入・費用納付率を上昇、全国統一の基本養老保険制度、基本医療保険制度建設
8	中西部の都市圏育成	中西部に沿海部や国外からの産業を誘致し現代的に産業体系の発展模索
9	交通整備	鉄道や道路など交通のネットワーク整備、都市間の連携強化
10	エコ文明	エコ生産、エコ消費を都市生活のスタンダードとし、生活環境の質を向上

出所：中国政府網

注）常住人口都市化率とは、総人口に占める都市部常住人口（現に 6 カ月以上都市に居住する人口）の割合を指し、戸籍人口都市化率は、総人口に占める都市戸籍保有者の割合を指す。

図表 2: 新型都市化計画に掲げられている 5 つの改革

	5 つの改革	内容
1	人口管理制度改革の推進	居住証制度の設立、人口情報管理制度を整備
2	土地管理制度改革の深化	都市の用地規模調整、土地集約制度の整備、国有地の有料使用制度、農村の土地管理制度改革（土地請負経営権保護）、土地収用制度改革
3	都市化の資金保障メカニズムの革新	財政移転支出制度整備、地方税体系の整備、都市建設投融资メカニズム建設
4	都市住宅制度の整備	住宅の供給体系整備、保障性住宅制度を整備、長期的な不動産市場調整メカニズム整備
5	生態環境保護制度の強化	エコ文明の審査評価メカニズム建設、国土空間開発保護制度を整備、資源の有償使用と生態保障制度、資源環境財産権取引メカニズム、環境管理制度

出所：中国政府網

この計画自体には、特に目新しい政策はなく、従来中国政府が主張してきた改革を網羅的にまとめたものであるが、この計画の達成如何が、中国が目指す投資主導から消費主導の経済発展のモデル転換の鍵となるといっても過言ではない。今後具体的にどのように進んでいくのかは、世界銀行と国务院発展研究センターの共同研究レポート”Urban China”で述べられている提言が示唆に富む。

## 2. Urban China からみる今後の改革の行方

Urban China のレポートによれば、新たな都市化モデル設立のため、土地制度改革、

戸籍制度改革、財政・金融改革など6つの重点政策がある（図表3）。そして、この政策を実行するにあたっては、実行のタイミングと、政策の優先順位づけと、政策の実行状況に関するモニタリングが必要だとしている。

図表3: Urban China で示されている、新しい都市化に必要な6つの重点政策

	6つの重点政策	内容	新型都市化計画に相当する改革
1	土地制度改革	土地に関する権利保護の強化、土地資源利用の最適化	2及び4
2	戸籍制度改革	居住地ベースでの登録システムの構築及び公共サービスへの平等なアクセスを提供	1
3	都市化にかかる金融システム及び地方政府の財政・金融改革	地方政府の歳入・補助金制度の改善、地方政府の借入に関する枠組み構築、金融セクターの改革	3
4	都市計画・都市デザインの改革	各都市の地域特性に即した都市計画の策定、各都市間の協調促進	
5	環境保護の推進	効果的な規制・環境政策実施、地域レベルでの取り組み強化	5
6	地方政府の行動様式の改革	役人の成績評価制度の改善、各地方政府に財政担当長官を配置	

出所：Urban China、国家新型城镇化规划（2014—2020年）

こうしてみると、国務院の計画と Urban China のレポートに共通しているのは、土地制度、戸籍制度、財政・金融システム、環境保護といった問題への取り組みが重要であるということだが、特に土地制度改革が重視されているという印象を受ける。国務院の計画では、5つの改革の中でも土地制度改革に最も多くの分量が割かれているし、Urban China のレポートでは、重点政策の中でも、最も緊急性を要しているのが土地に関する問題であるとされている。

またレポートによれば、実行すべき政策の順序として、土地に関する問題に次いで重要であるのが地方政府の資金調達に関する改革である。地方政府債務を解消すべく、規制や地方政府の歳入源を強化してから、資金調達に関する地方政府の市場への正式なアクセスを認めるべきである。ただ、市場ベースでの農村から都市への土地の転換については、今後試行を重ねていく必要があり、長期的な課題であるとしている。

実際、中国当局は2014年4月、全国統一の不動産登記制度を2016年に全面実施すると発表し、土地制度改革に着手している。また、報道によれば、不動産税（日本の固定資産税に相当）や環境保護税といった税制改革についても、徐々に動きだしているという。

### 3. 土地制度改革と地方政府

計画で述べられている土地制度改革は、土地利用の効率を上げるべく、市場をベースとした土地取引制度を整備するというものである。従来の土地制度では、農民の土地は集団所有であり、省・県・市などのレベルの目的での土地収用が容易になされてきたため、個々の農民の権利が弱く、また土地資源が非効率的に分配されてきた。つまり、土

地制度は都市化によって進行した各種のゆがみの根本原因ともいえ、改革が喫緊の課題であることは間違いない。

こうして、当面は土地制度改革が重点的に推進されると考えられるが、改革を実行するにあたって最も問題になるのは地方政府の財源との関係である。中国の土地制度では土地の私有は認められておらず、農地を住宅地や工業地に転用するためには地方政府の収用を経なければならない。したがって、これまで土地の売買は地方政府が実権を握り、地方政府の収入の約 40%は不動産関連税や土地譲渡金に依存している。だが、今般の改革は、地方政府の土地売買の権限を取り上げ、土地取引は市場メカニズムによるものである。こうして収入源の大幅な変化が求められる中、Urban China によれば、2013 年から 2030 年まで、都市化には毎年 GDP の約 6%（2013 年の数字では約 3 兆元、日本円で約 48 兆円）のコストがかかるとされている。従来型の収用による土地財政から、税収の多様化及び徴収強化へと舵を切り、かつ必要な財源を確保するには、地方政府に大きな負担となってくる。

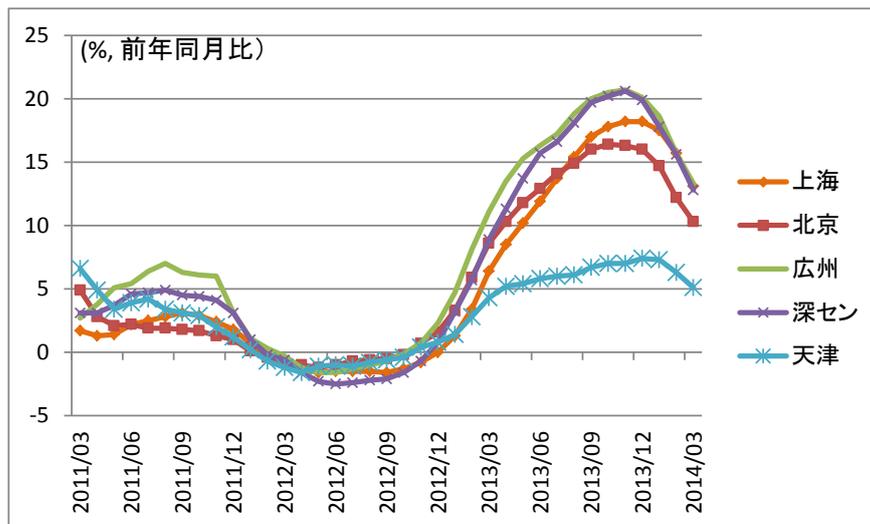
なお、中央と地方の財政移転制度の整備や、地方債発行を含む金融市場の整備・発展といった地方政府の税収以外の資金確保の手段の整備も合わせて実行される予定である。だが、後者については、中国当局はシャドーバンキング問題の解決、金融自由化といった問題に取り組んでいる最中であり、かつ地方政府債務の急速な拡大が懸念されていることを鑑みると、地方政府の債務が拡大するような取引については、引き続き慎重な取り扱いがなされていくのではないかと考えられる。

そう考えると、土地制度改革は、地方政府の財政能力向上とのバランスを考慮して進んでいくのではないかと考えられる。

#### 4. 今後の留意点

計画で示された諸改革は、長期的には中国の人々の購買力向上を目的としたものであり、内需拡大を目指す中国にとって望ましい改革である。だが、改革推進にあたり、短期的には様々な困難が起こることが予想され、現在着手している土地制度改革がどう進むかは、計画成功のメルクマールとなり得る。そういった意味では、今後の都市化政策を見ていく上では、不動産価格の動向を留意する必要があるだろう。図表 4 の通り、主要 5 都市の住宅価格をみると、2013 年末をピークに価格の上昇率が鈍化してきている。不動産価格の上昇期待が弱まれば、土地収用に依存した収入から、収入源の多様化へと地方政府の行動変化につながるかもしれない。ただ、急速かつ大幅に価格が落ち込んだ場合、不動産バブルの崩壊とそれによって引き起こされる経済のハードランディングが懸念され、都市化計画よりも短期的な景気浮揚対策が優先されることになるかもしれない。中国当局にとっては、難しいかじ取りが続いていくだろう。

図表 4:住宅価格の動向



出所：Data stream, 中国国家统计局

参考文献

World Bank, Development Research Center of the State Council “Urban China – Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization” 2014/3

国家新型城镇化规划（2014－2020年）中国政府網

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくお願い申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。

Copyright 2014 Institute for International Monetary Affairs (公益財団法人 国際通貨研究所)

All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.

Address: 3-2, Nihombashi Hongokuchō 1-Chōme, Chūō-ku, Tokyo 103-0021, Japan

Telephone: 81-3-3245-6934, Facsimile: 81-3-3231-5422

〒103-0021 東京都中央区日本橋本石町 1-3-2

電話：03-3245-6934 (代) ファックス：03-3231-5422

e-mail: [admin@iima.or.jp](mailto:admin@iima.or.jp)

URL: <http://www.iima.or.jp>