

分析レポート

海外経済金融

中国の都市化と農民工の市民化を考える

王 雷 軒

はじめに

2012年の中央経済工作会议(13年の経済政策運営方針を決定する会議)では、6つの優先課題が発表された。それは、マクロコントロールの強化と改善、農業基礎の強化、産業構造の調整と高度化、都市化の推進、国民生活水準の向上、体制改革と対外開放の推進、である。

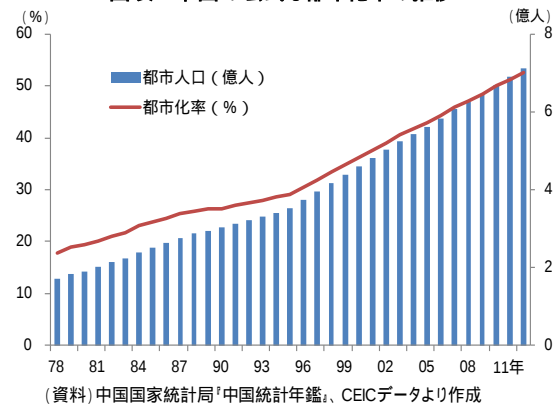
そのなかで経済成長や内需拡大のエンジンとして注目されているのは、都市化の推進である。同会議では、都市化推進の基本方針・理念として、第1に「地方経済の発展水準、産業分布や資源・環境の負担能力を踏まえた都市群の合理的な配置を図ること」、第2に「農村からの出稼ぎ労働者(農民工と呼ばれる)の市民化が重要な任務として秩序を保ちながら実施すること」、第3に「都市の集約化、スマート化、エコシティの建設という理念を全面重視していくこと」が決定された。

そこで、本稿では、中国の都市化の進捗状況を考察したうえで、都市化の質的向上のカギとなる農民工の市民化が如何に進められるべきかを考えてみたい。

加速する都市化

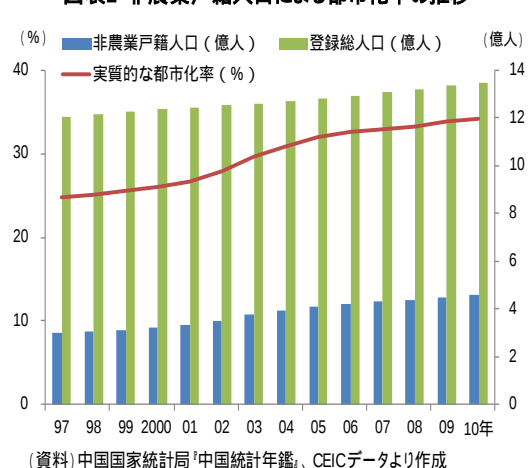
中国国家统计局は全国人口に占める都市人口の比率を公式な都市化率として計算している。都市人口とは、都市在住期間半年以上の都市常住人口を指す。つまり、都市部に住んでいながらその戸籍を依然農村部に置く農民工も都市人口に含まれる。

図表1 中国の公式な都市化率の推移



公式な都市化率は、改革開放をスタートした78年時点では17.9%であり、その後34年間にわたって平均1%増のペースで進行した(図表1)。10年の都市化率は49.9%、11年には51.3%を達し、中国の歴史上初めて都市人口が農村人口を上回ったとして、大いに注目された。

図表2 非農業戸籍人口による都市化率の推移



一方、都市人口ではなく、都市部非農業人口の登録総人口に占める比率(実質的な都市化率)は10年時点で34.2%となる(図表2)。すなわち、統計上6億7千万人の都市人口には約2億1千万人の農業戸籍人口が含まれることになる。

農民工の「市民化」の必要性

中国の戸籍制度は、戸籍登録条例によって 58 年に法制化された。農村部と都市部では、その居住者に対して、それぞれに農業戸籍と非農業戸籍が与えられる。

また、戸籍制度は都市と農村を区分するものだけではなく、そこに居住する人々の権利や義務を規定する前提でもある。都市部では、住民の教育、就業、医療、福祉など公的なサービスが市場経済化によって変貌しつつあるが、基本的に国によって支えられている。これに対し、農村では公的なサービスの大半を農民は自助努力で支えなければならない。

改革開放以降の経済発展に伴い、労働力の流動化が始まったことにより、戸籍制度の改革が余儀なくされた。一部の地方では、農業戸籍と非農業戸籍の統一が進み、特に中小都市レベルでは農村からの移住にも開放的になりつつある。

しかし、戸籍制度改革に着手してから 20 年以上が経っても、全面的な戸籍の統一は実現せず、上海や北京など一部の大都市では、依然として厳しい制限が続いている。農民工の「就業は都市でも、戸籍は農村」という深刻な状況を抱えたままになっている。このように、農民工は非農業戸籍がないため、医療や教育などの行政サービスを受けられず、これは彼らの消費活動を抑制し、社会の安定・経済成長にも悪影響を与える。

むすび - 如何に市民化を推進すべきか

前述したように、中小都市においては戸籍統一の動きが出始めているが、現状においては、農業戸籍から非農業戸籍に転換しても、両者の異なる権利や義務関係が必ずしも調整されるわけではなく、

戸籍のみが切り換えられている場合が少なくない。農民としての権利や義務関係を維持したまま、農業戸籍だけが変えられ、実態として「非農業戸籍をもつ農民」というべきであろう。

農民工を真の都市住民にするため、戸籍の統一に伴って、優先的に取り組むべき課題として、以下の 4 つが挙げられる。第 1 は、農民工の都市部での就業機会を確保することである。2 億人以上の農民工が存在しているが、この膨大な就業機会を提供できるのは主に都市部のサービス産業であり、特に中小企業となろう。そのため、政府は中小企業の発展を一層促進していくことが重要である。

第 2 は、農民工が購入できるような住宅を供給することである。農民工は都市部での住宅所有率がわずか 1% で、今後低所得向けの「保障性住宅」を農民工にも提供しやすい仕組みを作っていく必要がある。

第 3 は、農民工の子供の教育問題を解決しなければならないことである。農民工は高額な入学料などを支払っても自分の子供を都市部の学校に入学させることができないケースが多発している。そのため、多くの子供はやむをえず親と離れ、農村の学校に通わざるをえない。今後、都市化の推進にあたって、都市部の学校整備や拡大が求められている。

第 4 は、農民工の社会保障問題を解決することである。農民工が都市部の社会保険に加入する割合は約 20% と非常に低い。病に襲われると余儀なく農村部に帰る農民工が多く存在する。このような状況を改善するため、今後、農民工の市民化に対して政府が積極的な財政出動を打ち出すことが必要である。