

経済マンスリー [論文]

中国ビジネスを変える新型都市化計画のインパクト

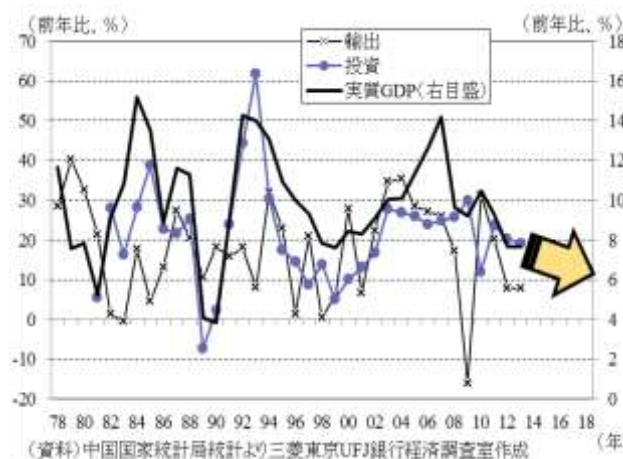
【要旨】

- ◇ 習近平政権は中国経済における高度成長期の終焉後、中所得国の罫に陥ることなく、安定成長を確保するため、多方面で改革を追求している。その一つに都市化の推進があり、2014 年 3 月に「国家新型都市化計画（2014～2020 年）」が発表された。
- ◇ 新型都市化計画は都市化にとどまらず、都市・農村の一体化した発展を志向しており、都市・農村を分断する戸籍と土地の 2 大制度の改革が大きな柱となっている。中国では農村戸籍と都市戸籍が明確に分かれ、農村から都市への転籍は極めて困難であるが、今後は中小都市を中心に転籍を推進することとなった。また、土地についても、都市同様、農村でも使用権譲渡が可能となる制度改革を盛り込んだ。
- ◇ 都市化において、先行して発展した東部沿海部では質の向上が、内陸部では沿海部との格差を縮小するために質・量両方の追求が必要となるなかで、中小都市のインフラ整備、全国的な輸送網の構築、グリーンシティ化・スマートシティ化などを中心に膨大な投資機会が生まれることになる。
- ◇ 都市化計画に要する資金規模は 42 兆元（日本の GDP の 1.4 倍）という財政部試算もあるほど膨大なものである。中国はすでにリーマン・ショック対策としての大型投資プロジェクトの結果、過剰投資や地方政府債務のリスクに悩まされている。そこで、都市化計画は、都市化の資金を保障するための税財政、投融資の改革も盛り込んでいる。
- ◇ 戸籍・土地制度改革までもカバーするダイナミックな都市化計画は中国の経済・社会における大きなパラダイム・シフトを含み、ビジネス上のチャンス、コストおよびマクロ経済上のリスクなど経営環境を大きく変えるものだけに、その動向を迅速に把握し、経営判断に反映させる必要がある。

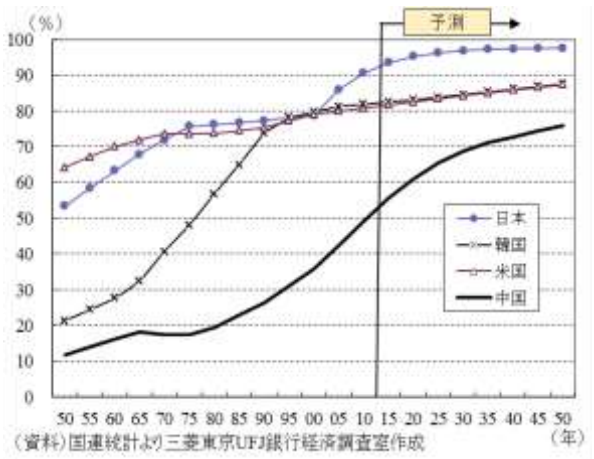
1. 習政権の改革を反映した新型都市化計画

中国は 1978 年末の改革・開放政策への転換以来、投資と輸出に牽引された高度成長を続けてきた。しかし、中国はすでに高位中所得国に達したうえ、世界貿易の勢いが衰えつつあるなかで高度成長期の終焉は避けられない流れとなった（第 1 図）。こうしたなか、2012 年 11 月に発足した習近平政権は高度成長の終焉後、「中所得国の罌」に陥ることなく、発展を続けるため、さらなる改革を追求している。その一つに都市化の推進がある。中国の都市化率は依然として低く（第 2 図）、そこに大きな成長フロンティアを見出したのである。都市部における工業化を原動力とした高度成長は都市住民の所得の大幅な拡大に寄与し、農民所得との格差を広げてきた。近年では若干の縮小傾向にあるとはいえ、2013 年時点で都市住民の所得は農民の 3.0 倍である（第 3 図）。それは都市化を通じて中国全体の所得を大きく押し上げる潜在力をも意味する。

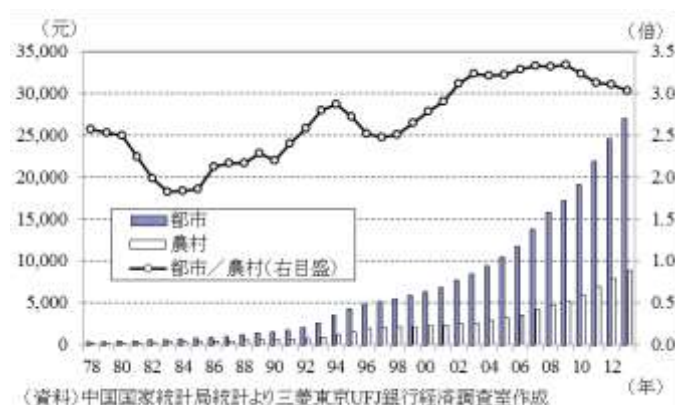
第 1 図：中国の経済成長の推移



第 2 図：各国の都市化率



第 3 図：都市と農村の 1 人当たり所得



そこで、習政権は発足直後の 2012 年末に開催した中央経済工作会議（当年の経済情勢の総括と翌年の経済政策の決定を行う重要会議）で、2013 年の 6 大目標の一つに「積極的かつ確実に都市化を推進し、都市化の質的向上に注力する」という項目を掲げた。これに伴い、2020 年までを展望する都市化計画の策定が進められ、2013 年 5 月には国家発展改革委員会主導による草案ができあがった。「全国都市化健全発展促

進計画」と題された計画は、20余りの都市群、180余りの中堅都市、1万余りの都市の建設を含むとされ、40兆元規模の新たな一大投資計画として期待を喚起した。しかし、土地・戸籍・財政・税制等の制度改革には踏み込んでおらず、李克強首相は改革色をより強めるよう要求したと報じられた。加えて、地方政府は早くもプロジェクト資金を確保すべく、ロビー活動を開始したことから、中央政府は都市化計画が不動産バブルの再燃につながりかねないとの危機感を強め、そうした視点からも都市化計画の練り直しが必要となった模様である。その結果、都市化計画の発表は後ずれした。

李首相の要求に応えた都市化計画は、名称も「全国都市化健全発展促進計画」から「国家新型都市化計画（2014～2020年）」に変わり、2014年3月16日によりやく発表された。当然ながら、先行して2013年11月の中央委員会第三回全体会議（三中全会）で採択された習近平・李克強政権の改革のアウトラインを示す重要文書「改革の全面的な深化に関する若干の重大な問題に関する決定」を反映するものとなった。

同計画は8篇、31章で構成されており、「第1篇：計画の背景」、「第2篇：指導思想と発展目標」、「第8篇：計画実施」以外の各論の部分は、①農業移転人口の市民化（第3篇）、②都市群の配置と形態の最適化（第4篇）、③都市の持続的発展を支える機能の向上（第5篇）、④都市・農村の一体化した発展（第6篇）、⑤都市化を支える人口・土地の管理、税財政・金融等の制度改革（第7篇）——と広範囲に及んでいる。このため、目標も都市化率の引き上げにとどまらず、都市住民への基本公共サービスの向上、都市インフラの整備、都市環境の改善までをカバーしている（第1表）。

第1表：国家新型都市化計画（2014～2020年）の主要目標

		2012年	2020年
都市化率	常住人口ベース	52.6%	約60%
	戸籍人口ベース	35.3%	約45%
基本公共サービス	農民工子女の義務教育普及率	n.a.	99%以上
	都市部失業者・農民工・新規参入労働力の無料基本職業技能訓練カバー率	n.a.	95%以上
	都市常住人口の年金保険カバー率	66.9%	90%以上
	都市常住人口の医療保険カバー率	95.0%	98%
	都市常住人口の保障性住宅カバー率	12.5%	23%以上
インフラ	人口百万人以上の都市の公共交通利用率	45% (2011年)	60%
	都市公共上水道普及率	81.7%	90%
	都市汚水処理率	87.3%	95%
	都市生活ごみ無害化処理率	84.8%	95%
	都市家庭ブロードバンド接続能力	4Mbps	50Mbps以上
都市部コミュニティ総合サービス設備カバー率	72.5%	100%	
資源環境	1人当たり都市建設用地	n.a.	100m ² 以下
	都市部再生可能エネルギー使用シェア	8.7%	13%
	都市部新規建設に占めるグリーン建築のシェア	2.0%	50%
	都市部建設済地域の緑地率	35.7%	38.9%
	大気の水質が国家基準に達した都市のシェア	40.9%	60%

(資料) 中国国務院「国家新型都市化計画(2014～2020年)」より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

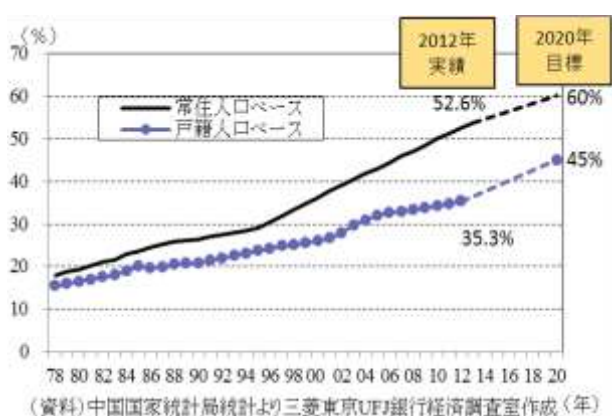
2. 新型都市化計画に盛り込まれた戸籍・土地制度改革

三中全会の決定は第6篇「都市・農村の一体化した発展体制の構築」において、都市・農村の一体化した発展を志向し、その主たる障害を都市・農村の二元構造に帰し、これをもたらした戸籍と土地の2大制度の改革という画期的な政策を盛り込んだ。新型都市化計画もこれを踏襲している。

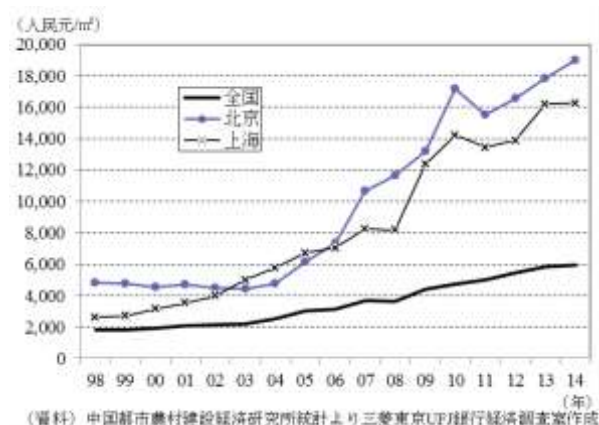
(1) 都市・農村一体化発展を阻む戸籍・土地制度

中国では農村戸籍と都市戸籍（非農村戸籍）が明確に分かれている。農民が都市戸籍を取得するのは極めて困難で、都市への移住は厳しく制限されていた。しかし、都市戸籍がなければ、公共サービスを受けられないという大きな不利益にもかかわらず、職を求めて多くの農民（農民工）が都市部に流入するようになり、その規模は今では2億人を超えるまでになった。通常、中国の都市化率は農民工を含めた都市常住人口に基づいており、2012年で52.6%となっているが、戸籍人口に基づけば35.3%まで低下する（第4図）。そこで、都市化計画では、2020年までに常住人口ベースで60%、戸籍人口ベースで45%まで引き上げ（第1表）、1億人規模の農民の都市への転籍も目標に含めた。

第4図：都市化率の推移と目標



第5図：住宅価格の推移



土地制度についても都市・農村の相違は大きい。都市の土地は国家所有であるが、使用権の譲渡、相続、賃貸、抵当権の設定などが可能となっている。98年の住宅改革により、それまで企業が無償で提供していた住宅が都市住民に低価格で払い下げられ、その後、住宅価格が上昇したため（第5図）、都市住民は巨額のキャピタルゲインを獲得することとなった。これに対し、農村の土地は集団（村）所有で、食料安全保障の観点から農地を維持する必要上、使用権の譲渡が禁じられた。使用権の譲渡には国家による収用を通じた国家所有地への転換を要したため、国家収用を通じて多くの農村の土地が譲渡され、これに伴う土地使用権譲渡収入は政府性基金（特別会計に相当）の主財源として地方財政を支えた（第2表）。一方、土地の使用者であった農民には十分な補償がなされず、大きな社会問題となっている。

第2表：地方政府の財政収入

	公共財政(一般会計)			政府性基金(特別会計)		
		地方政府歳入	中央政府からの財政移転		土地使用権譲渡収入	土地使用権譲渡収入/(公共財政+政府基金)
2010	72,954	40,613	32,341	34,342	28,198	26.3%
2011	92,468	52,547	39,921	39,179	31,140	23.7%
2012	106,440	61,078	45,362	35,396	26,652	18.8%
2013	117,031	69,011	48,020	49,450	39,073	23.5%

(資料) 中国財政部統計より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

(2) 新型都市化計画に基づく戸籍制度改革

新型都市化計画では、まず、農村から都市への戸籍移転に関して大幅規制緩和に踏み切った。戸籍移転について、建制鎮（農村部のなかで比較的商工業が発達した地域で、住民は都市戸籍）と小都市については制限を全面撤廃し、人口 50～500 万人の都市については人口規模に基づき、都市での就業期間、社会保障加入期間などの条件を設定し、人口 500 万人以上の巨大都市については人口規模を厳格にコントロールするとして、厳しい制限を継続する。

2014 年 7 月 30 日、国務院は新型都市化計画を具体的に推進するため、「戸籍制度改革の一段の推進に関する意見」を公表した。同意見は、第 3 表の通り、都市の規模別に、住所、就業、社会保障加入などの転籍条件の基本原則を示した。小都市では合法的かつ安定した住所があれば可能であるが、中都市以上では合法的かつ安定した就業や都市部の社会保障加入実績が条件に加わる。さらに人口 300 万人以上の大都市・巨大都市では住所、就業、社会保障加入などに基づくポイント制が導入された。なお、本人のみならず、配偶者、未成年の子女、父母等の同居家族も転籍可能である点はこの都市でも同様である。

第 3 表：農民の都市への戸籍移転の条件

都市区分	開放状況	人口規模	住所	就業	都市部社会保障加入実績
小都市	全面開放	50万人未満	要	不要	不要
中都市	秩序ある開放	50～100万人	要	要	要 (最長3年)
大都市	合理的条件付き開放	100～300万人	要	要 (一定期間の実績)	要 (最長5年)
		300～500万人	+		
巨大都市	人口規模をコントロール	500万人超	住所や就業の範囲・期間についての厳格な条件設定およびポイント制の導入可		

(資料) 中国国務院「戸籍制度改革の一段の推進に関する意見」より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

また、新型都市化計画は農民工に対する公共サービスも大幅に拡充した。農民工の子どもの教育、職業訓練、社会保障、医療、住宅に関する権利の付与を明示するとともに、そのコストを政府・農民工・企業に分担させることとした。すなわち、政府は義務教育、労働就業、年金、医療衛生、低価格住宅、公共施設などの公共コストを、農民工は社会保障料、職業訓練の関連費用を負担し、企業側には農民工に対する同一賃金同一労働制の導入、職業訓練の強化、年金、医療、労災、失業、出産など社会保障料の企業負担などが求められた。

都市化計画は、戸籍登録地を離れて居住する者に対し、居住証を発行し、居住地での公共サービスを提供する居住証制度の導入を盛り込み、これを受けて、「戸籍制度改革の一段の推進に関する意見」は半年以上、戸籍登録地を離れている者を対象に公共サービスを付与、加えて、居住期間や社会保障加入期間が延びるに伴い、公共サービスの内容を拡充するという形でより詳細に規定した。さらに、2014 年 12 月 4 日、

国務院が公表した居住証管理弁法の草案については、2015年1月2日までの意見公募も終わっており、実施時期は近づいているとみられる。

(3) 新型都市化計画に基づく土地制度改革

新型都市化計画は農民の土地に対する権利拡大にも着手した。農村の権利確認登記証書システムを完成させ、農民に請負地に対する占有、使用、収益、譲渡といった請負経営権、及び請負経営権の抵当、担保の権限を付与することとした。一方、農民の宅地については用益物権を保障するものの、住宅財産権の抵当、担保、譲渡に関して先行試行をもとに慎重に進めていくとしている。また、こうした農民の財産権に対して公開、公正、規範的な取引を可能とする流通取引市場の確立も盛り込んでいる。

前述の「戸籍制度改革の一段の推進に関する意見」は農村の財産権制度もカバーしており、土地請負経営権、宅地使用権、集団収益分配権という農民の3つの権利を証明書などで保証し、この3権の流通取引市場を構築すると規定している。ただし、こうして3権の有償放棄による資金を農民の都市移転費用の原資に充て得る環境を整備しつつも、現段階では3権の放棄を戸籍移転の条件としないことも明記している。すでに様々な調査により、土地の権利を放棄してまで都市部に転籍したいという農民は必ずしも多くないとの結果が出ており、そうした現実を踏まえた対応といえる。98年の住宅改革に伴う安価な払い下げ住宅により都市住民は巨額のキャピタルゲインを獲得しており、農民も同様の機会を期待しているといわれる。

農村部には使用権譲渡ができないために大量の土地が放置され、農地の大規模化も進まず、他方、都市部では利用可能な土地が枯渇し、農民の使用地の強制収用に走る地方政府もある。この矛盾に満ちた現状解決に向けて、農民が満足し得る価格で権利を取引し得る市場の確立は農民の都市移転と土地の有効利用を通じ、都市化進展の重要な鍵を握るファクターとなる。2015年1月22日に国務院は「農村財産権の流通取引市場の健全な発展に関する意見」を公表し、農家の請負地の経営権、営林権、農村集団経営性資産、農業生産設備、小型水利施設の使用権、農業関連の知的財産権等を対象とした流通取引市場の開設を促しており、早期の市場の発展が望まれよう。

3. 新型都市化計画における都市群の配置と投資機会

新型都市化計画は習・李政権の改革志向に合わせて、都市・農村を分断する戸籍・土地政策の改革を含むダイナミックなものであるが、土地・資源制約があるなかで持続可能な成長に向けて国土の最適利用のための都市の配置と機能向上を図る都市計画という側面も大きい。

(1) 「2横3縦」都市化戦略的配置

新型都市化計画の第4篇「都市群の配置と形態の最適化」は、2011年6月に発表された中国初の国土計画である「主体機能区計画」の「2横3縦」都市化戦略的配置に基づいて構築されている（第6図）。「2横」はユーラシア大陸横断鉄道沿いルートと

長江沿岸ルートという2つの横軸（東西ルート）を指し、「3縦」は沿海ルート、北京から北はハルビン、南は広州につながるルート、包頭（内蒙古自治区）－昆明（雲南省）ルートという3つの縦軸（南北ルート）を指し、これら東西・南北5本の軸上に、3つの最適化開発区域、18の重点開発区域から成る主要都市化地域を配置し、大中小都市の協調的な発展を志向する。

第6図：「2横3縦」都市化戦略的配置



（資料）国土交通省国土政策局 H.P.「各国の国土政策の概要：中国」より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

東部では、環渤海地区、長江デルタ地区、珠江デルタ地区が最適化開発区域として、世界レベルの都市への飛躍を目標に、中国における技術革新、産業高度化、グリーン経済化などを主導する役割を求められている。これら最適化開発区域のなかでは、中小都市の人口・経済の集積機能を増強し、中心部にある巨大都市からの移転を促すものとされる。東部のその他の都市群は先進的設備製造業、戦略的新興産業、サービス業などの強化と海洋経済（海洋事業のみならず資源開発などを含む）の成長を推進する位置付けとなっている。

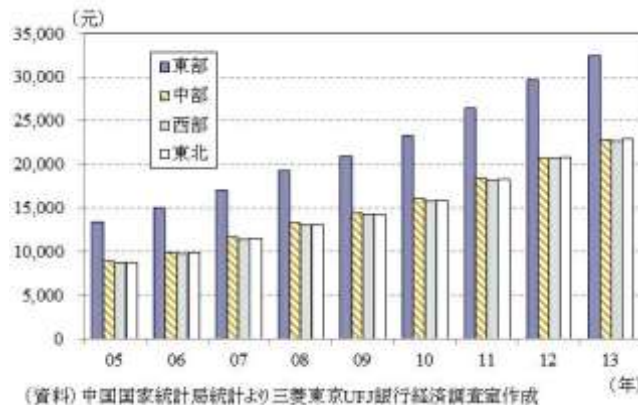
一方、中西部の都市は東部から移転する労働集約型産業や農民工の受け皿となって、産業集積や人口増加に結び付ける役割が期待されている。さらに、重点開発区域のうち、西部では「成都（四川省）－重慶地区」、中部では、「中原経済区（河南省と山西、安徽、山東、河北省の一部地域）」、「長江中流地区（湖北、湖南、江西省）」、東北部では「長春（－ハルビン）地区（黒龍江省、吉林省）」が国土のバランスのとれた発展のために発展を加速させるべき地域として挙げられており、中西部・東北部それぞれの最重要地域と目されていることを窺わせる。

なお、「2横」の一つであるユーラシア大陸横断鉄道沿いルートは中央アジア、ロシアを経て欧州に至るシルクロード経済圏を形成していることから、アジア・欧州との

国際連携を中国内陸部の発展の一助とする構想も含まれている。このシルクロード経済圏は、2014年11月のアジア太平洋経済協力会議（APEC）首脳会議で習近平国家主席が提唱した「一帯一路」構想という新経済圏発展戦略の「一帯」であり（「一路」は中国からインド洋を経て欧州に向かう海のシルクロード）、この「一帯一路」のインフラ整備はアジアインフラ投資銀行やシルクロードインフラ整備支援基金の新設でバックアップされることになっている。

都市部と農村部ほどではないが、東部沿海部と内陸部の所得格差も大きく、2000年代以降、西部大開発、東北振興、中部崛起と、地域毎に内陸振興策が打ち出されてきたが、格差是正の効果は明確に現れないまま、今日に至っている（第7図）。新型都市化計画では、都市化率も東部の62.2%に対し、中部は48.5%、西部は44.5%と、都市化の遅れが格差の一因との見方を示しており、改めて、地域格差是正への意欲を滲ませている。

第7図：地域別の都市部1人当たり可処分所得



(2) 新型都市化計画における投資機会

都市化において、先行して発展した東部沿海部では質の向上が、内陸部では沿海部との格差を縮小するために質・量両方の追求が必要となるなかで、膨大なインフラ投資機会を提供することになる。

① 中小都市のインフラ整備

中国全体では、基本的に中小都市の育成が重視され、インフラ設備、公共サービス施設の建設および医療・教育関連資源を中小都市に傾斜配分するとしており、第4表の通り、とくに県級都市および重点鎮級都市^(注)については、公共水道、汚染水処理、ごみ処理、道路交通、ガス供給、新型エネルギーの6分野のインフラ建設プロジェクトが明示された。農民工を含む農村人口の移転の受け入れ先となる中小都市の整備に当たり、利便性の向上に加え、環境汚染の回避、脱炭素化にも目配りされている。

(注) 中国の行政区分は省級（第1級行政区）、地級（第2級行政区）、県級（第3級行政区）、郷級（第4級行政区）の4段階に分かれ、鎮は郷級に含まれる。

第4表：県級都市および重点鎮級都市のインフラプロジェクト

公共水道	水道供給設備の建設を強化し、県級都市と重点鎮級都市の公共水道普及率を85%以上に引き上げ。
汚染水処理	集中汚染水処理工場あるいは分散型生態処理施設を建設し、汚染水処理率を県級都市で約85%、重点鎮級都市では約70%に引き上げ。
ごみ処理	県級都市でごみの無害化処理を実現、すべての鎮級都市でごみ収集、運送施設を設置。
道路交通	県級都市を国道で結び、重点鎮級都市の公共交通網を積極的に発展させ、都市と農村の交通を一体化。
ガス供給	都市天然ガスパイプ網、液化天然ガススタンド、集中熱供給施設などの建設を加速し、メタンガス、バイオガス、地熱エネルギーの活用により、県級都市で石炭から天然ガスへの切り替えを推進。
新型エネルギー	資源豊富な地区では新型エネルギーと再生可能なエネルギー消費の比率を大幅引き上げ。条件が適合する地区では再生可能なエネルギーの建築への応用を奨励。

(資料) 中国国務院「国家新型都市化計画(2014～2020年)」より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

② 輸送網の整備

各地の協調的発展を促進するための輸送網の整備も重要視されている。2020年までに、鉄道面では、一般鉄道が人口20万人以上の都市、高速鉄道が人口50万人以上の都市を、道路面では、一般道路が県級都市、高速道路が人口20万人以上の都市を、航空面では約90%の人口を、それぞれカバーするという目標が明記された。また、都市間と都市内の交通網の整備、中小都市の交通環境の改善なども盛り込まれた(第5表)。

第5表：輸送インフラ整備プロジェクト

総合交通網の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・鉄道：一般鉄道が人口20万人以上の都市を、高速鉄道が人口50万人以上の都市をカバー。 ・道路：国道が小都市を、高速道路が人口20万人以上の都市をカバー。 ・航空：航空ネットワークを拡張し、航空サービスが国民の約90%をカバー。
都市群の間の総合交通網の改善	「5縦5横(全国の東西・南北各5本の総合交通輸送網)」をベースに中部・東部都市群の都市群外との交通網を強化し、西部都市群の都市群外との交通網建設を加速。
都市群内の総合交通網の構築	鉄道・高速道路を通じて輸送能力を高め、東部都市群の交通一体化をレベルアップ。中西部都市群内の主要都市間の快速鉄道、高速道路建設を推進し、都市群内の快速交通輸送網を構築。
中小都市の交通環境を改善	中小都市と幹線交通網との連結強化、幹線道路の整備、鉄道カバー率の引き上げ等を通じ、中小都市の交通環境を改善。
都市公共交通の優先的整備	公共交通を中心とする都市内部の交通網を建設、人口100万人以上の都市の中心部では500m間隔で駅を設置。

(資料) 中国国務院「国家新型都市化計画(2014～2020年)」より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

なお、鉄道については、国内における都市化計画に基づく鉄道網整備と合わせて、中国政府は極めて積極的な輸出攻勢を展開しており、前述の「一帯一路」構想に基づくシルクロード経済圏の鉄道網整備でも、ロシア、インド、タイ等約20カ国と交渉を始めている模様で、内外のインフラ整備を自国産業の競争力強化に結び付ける戦略が色濃く浮かび上がる。政府主導で中国の2大鉄道車両メーカーである中国南車集団と中国北車集団の合併を推進しているのも、両社の競合による低収益構造を改善し、内外の市場拡大にという好機によるメリットを最大化するためと考えられている。

③ グリーンシティ化とスマートシティ化

第5篇の「都市の持続的発展を支える機能の向上」は都市開発方式の転換を加速して、経済、インフラ、公共サービス、資源環境等多くの面から都市の人口吸収力を高

め、産業高度化・サービス化による経済構造転換の土台となり、都市問題を克服し得る近代都市が目標とされる。新型都市の理念として、グリーンシティ化、スマートシティ化という方向性が示されている（第6表）。

第6表：新型都市建設の概要

グリーンシティ	
①再生可能エネルギー	<ul style="list-style-type: none"> 新エネルギーモデル都市建設とスマートグリッドモデルプロジェクトの推進。新エネルギーモデル都市に依拠した太陽光発電モデル地区の建設。 北方地域での風力発電による暖房供給モデルプロジェクト、一部小都市における再生可能エネルギー利用プロジェクトの推進。
②グリーン建設	<ul style="list-style-type: none"> 既存建築のエネルギー供給の計測と省エネ改造を強化し、北方地域の住居エネルギー供給計測と省エネ改造プロジェクトを完成。 夏暑冬寒地域の建築物と公共建築の省エネ改造を積極推進。公益性建築物、保障性住宅、大型公共建築物へのグリーン建築標準・認証の適用。
③グリーン交通	<ul style="list-style-type: none"> エコカーの発展、充電スタンドなどの建設加速、歩道、自転車道の建設強化。 ハイブリッド、電動、天然ガス等の新エネルギー・クリーンエネルギー車の公共交通への利用、及び、空港、駅、埠頭等の省エネ改造を積極推進。 太陽エネルギー等の再生可能エネルギー利用を普及。車両燃料消費量基準制度の厳格実施を継続し、2020年までに高排出ガス車を完全淘汰。
④産業パークの循環化改造プロジェクト	<ul style="list-style-type: none"> 国家レベル・省レベルの産業パークを重点的に循環化改造、土地の集約的利用、廃棄物のリサイクル、エネルギー多段階利用、廃水の循環利用、汚染物質の集中処理を実現。
⑤都市環境の総合整備	<ul style="list-style-type: none"> 空気清浄化プロジェクトを実施し、大気汚染防止を強化し、都市の大気を改善。 飲用水安全化プロジェクトを実施し、地表水・地下水を管理し、水質・水量をともに保障。 重金属汚染防止プロジェクトを実施し、重点地区の土壌を回復。
⑥グリーン生活	<ul style="list-style-type: none"> 衣食住・旅行などの面で、シンプル、エコ、低炭素、節約型のライフスタイルへの転換を加速。 エコ文化の育成やエコ消費を促し、エコカーや省エネ住宅の普及を推進。 都市部の廃棄物の回収体制と厨房廃棄物の資源化利用体制を整備し、一次産品の使用を減らし、商品の過剰包装を抑制。
スマートシティ	
①情報ネットワークのブロードバンド化	<ul style="list-style-type: none"> 光ファイバーによる通信ネットワークの都市部家庭の利用普及を推進。 4Gのネットワークの建設を推進し、都市部公共サービスの重点区域の無線局のネットワークを迅速にカバー。
②企画管理の情報化	<ul style="list-style-type: none"> 都市の統一的な地理空間情報プラットフォームとデータセンターを建設、スマートシティのための公共情報プラットフォームを構築、総合的に都市計画、国土利用、都市配線網、緑化、環境保護などの都市インフラ施設管理をデジタル化・精緻化。
③インフラ施設のスマート化	<ul style="list-style-type: none"> スマート交通を進展させ、交通誘導、指揮管制、運営管理および応急処理をスマート化。 スマートグリッドを進展させ、分散式電源の導入により住民・企業の電力使用のスマート管理を支援。 スマート水供給事業を進展させ、水質が保障される給排水・汚水処理システムを構築。 スマート建築を進展させ、建築の施設、設備、省エネ、セキュリティをスマート管理。
④公共サービスの利便化	<ul style="list-style-type: none"> 部門間・地域間を跨ぐ事業協力と公共サービス情報ネットワークシステムの確立。 情報技術利用により都市における教育・雇用・社会保険・高齢者対応・医療・文化サービスのモデルを創出。
⑤産業発展の近代化	<ul style="list-style-type: none"> 伝統的産業の情報化システム改造を加速し、生産方式のデジタル化、ネットワーク化、スマート化、サービス化を推進。 情報サービス業を積極的に発展させ、Eコマースと物流情報化の連動を推進し、新たな業態を創出・育成。
⑥社会管理運営の精緻化	<ul style="list-style-type: none"> 市場の監督管理、環境管理、信用サービス、応急保障、治安防犯、公共安全などの社会管理の領域において、情報の応用を深化し、情報サービス体系を整備し、社会管理方式を刷新。

(資料) 中国国务院「国家新型都市化計画(2014～2020年)」より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

4. 不可欠となる合理的ファイナンス

以上の通り、新型都市化計画は農村から都市への1億人の転籍を見込み、そのため社会保障と都市インフラ整備を含めた資金は膨大なものになる。様々な官庁、シンクタンクが試算を行っており、試算の対象も若干異なるが（第7表）、財政部の王保安副部長からは42兆元という試算値が示され、これは2013年のGDP比68.0%にも相当する。ここには巨大な投資機会があると同時に巨大な資金負担があることはいま

でもない。

第7表：都市化に必要な資金規模

発表元	対象期間	概要
国家行政学院 (財政部提出用)	2013～20年	農民工の市民化による財政負担 18,000億元 (内訳 教育:809.9億元、年金保険補助:938.1億元、最低生活保障:155.1億元、 保障性住宅:13,783.7億元、等)
社会科学院	年間	農民工の市民化による財政負担 6,500億元 年間2,500万人の農民工が都市住民同様の生活が可能ないように公共サービス支援
中国発展研究基金会	将来的	都市化の投資需要 40兆～50兆元 1人当たり12万元 X (農民工2億人+農村からの移転人口1～2億人)
国家開発銀行	2013～15年	都市化の投資資金 25兆元
財政部・王保安副部長	2015～20年	都市化の投資資金 42兆元

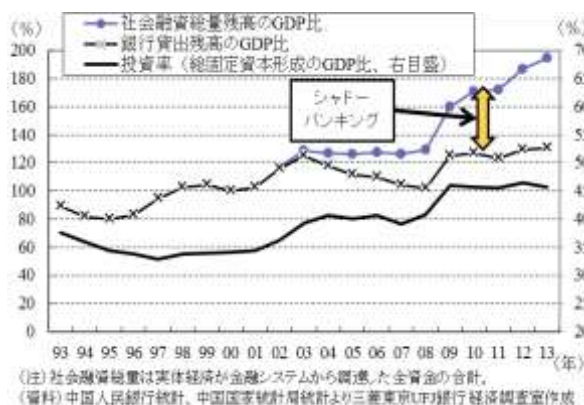
(資料)各種報道等より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

(1) リーマン・ショック後の地方政府債務リスク拡大

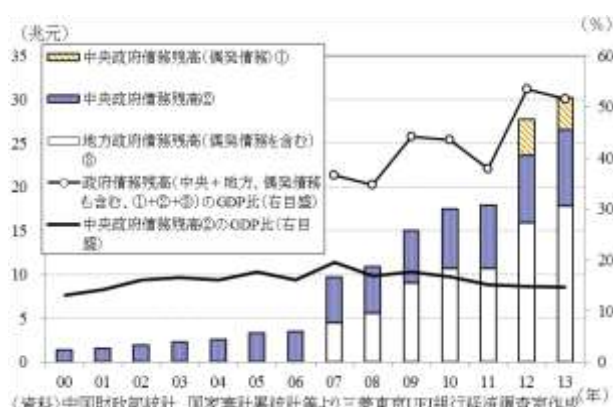
すでに中国はリーマン・ショック後の2009～2010年に景気下支えのために4兆元対策(2008年のGDP比12.9%)と通称される大型投資プロジェクトに踏み切り、その弊害としての過剰投資や地方政府債務拡大に悩まされている。

中国の投資率(総固定資本形成のGDP比)は前胡錦濤政権発足時から投資ブームにより約40%と過剰投資を警戒するに十分な高水準に高まっていたが、2009年以降は4兆元対策に伴い、約46%とさらなる上昇を示した(第8図)。一方、地方政府は本来、資金調達を認められていないにもかかわらず、この大規模投資をファイナンスするため、傘下の地方政府融資プラットフォーム会社を通じて大量の借入を実行し、急速に債務を積み上げた(第9図)。これに対して、金融当局は地方政府債務の急増に伴う不良債権リスクを警戒し、銀行に対して地方政府への貸出抑制を促した。この結果、地方政府は銀行より高利なシャドールバンキングからの調達にシフトし、金融リスクは一段と高まった。

第8図：投資と融資の推移



第9図：政府債務残高の推移



もっとも、債務残高が急増したとはいえ、中央・地方政府の偶発債務まで含めてもGDP比51.5%(2013年)とOECD平均の一般政府債務残高のGDP比111.9%を大きく下回っている。しかし、経済成長ペースが鈍化するなかで、非効率な大型プロジェ

クトを繰り返せば、財政余力が急速に失われることは明白であり、そのことは習近平政権も十分認識していよう。

(2) 都市化を保障する投融資システムの追求

そこで、都市化計画は、都市化の資金を保障する体制の創出を志向し、そのための税財政、投融資の改革を盛り込んだ。94年の財政改革は中央政府の歳入シェアを拡大し、中央から地方への財政移転を後発地域に傾斜配分することで、財政のコントロールと地域格差の是正を図ったものであるが、結果的に、地方政府が十分な資金が確保できず、土地使用権譲渡収入や地方政府融資プラットフォーム会社への依存につながったとの批判が少なくない。これを踏まえ、都市化計画では、①農民の移転を考慮した社会保障サービス支出をカバーし得る財政移転システムの整備、②地方政府の新たな財源として不動産税、環境保護税の導入、資源税の課税対象の拡大、③地方債発行の容認と健全な地方債発行管理・評価制度の構築——を打ち出した。また、都市公共施設の投資・運営への社会資本参入によるPPP（官民協力）モデルも推奨している。

地方債については2009年から中央政府がバックアップする形での試験発行が始まり、徐々に中央政府の関与を薄める方向で改革が進んでいたが、2014年からは10省、市、自治区の地方政府で本格的な自主発行が試行され、国債並みの低利調達を実現した。これを踏まえて、2014年10月、中央政府は「地方政府債務管理の強化に関する意見」において、地方政府融資プラットフォーム会社による政府資金調達を禁じる一方、省・自治区・直轄市レベルの地方政府による債券発行を認め、また、インフラ公共投資に関してはPPPモデルによる公益性と収益性の両立を推奨した。

もっとも、PPPといっても、中国の場合、政府のカウンターパートには「民」ではなく、「社会資本」という表現が使われている。しかも、その定義が、財政部では「政府傘下の融資プラットフォーム会社と国有企業を除く国内外の企業法人」であるのに対し、国家発展改革委員会は「条件を満たす国有企業、民間企業、外資系企業、混合所有制企業、その他の投資・経営主体」と異なっており、国家発展改革委員会に基づけば、国有企業のみならず地方政府融資プラットフォーム会社ですらパートナーになり得る。また、これまでのPPPの事例のなかには、地方政府の過大な需要予想、競合プロジェクトの新設、コストに見合った公共料金値上げの見送りなど、様々な理由でパートナー企業に損失を与えるケースが少なからず生じているという懸念材料もある。

5. 注視すべきビジネス環境の変化

新型都市化計画は習政権の改革指針である三中全会の決定における都市・農村一体化発展の要素を取り込み、戸籍・土地制度改革をも組み込んだダイナミックな都市開発・整備計画となっており、中所得国の罅を回避するための重要政策の一つでもある。

(1) 試行地域で先行実施

大規模な計画だけに、2014年6月、国家発展改革委員会、財政部、国土資源部など11官庁は一部地域で先行試行を行うとして、各地方政府から候補地を募った。2015年に入り、合計64の試行地域が公表された。省では江蘇省、安徽省の2省、計画単列都市（政令指定都市）では寧波（浙江省）、大連（遼寧省）、青島（山東省）の3都市、省都では石家荘（河北省）、長春（吉林省）、ハルビン（黒龍江省）、武漢（湖北省）、長沙（湖南省）、広州（広東省）と重慶市（直轄市）の中心地区の7地域、他に地級都市、県級都市でそれぞれ25地区ずつ、さらに2つの建制鎮が選に入った（第8表）。

第8表：都市化計画の試行地域

	省	計画単列都市	省都	地級都市	県級都市	建制鎮
江蘇省	江蘇省					
安徽省	安徽省					
浙江省		寧波市		嘉興市	義烏市	蒼南県龍港鎮
遼寧省		大連市			海城市	
山東省		青島市				
河北省			石家荘市		定州市、張北県	
吉林省			長春市	吉林市	延吉市	安図県二道白河鎮
黒龍江省			ハルビン市	チチハル市、牡丹江市		
湖北省			武漢市	孝感市	仙桃市、宜城市	
湖南省			長沙市	株洲市	資興市	
広東省			広州市	東莞市、惠州市、深圳市光明新区		
重慶市			主城九区			
北京市				通州区		
天津市				薊県		
上海市				金山区		
福建省				莆田市	晋江市	
江西省				鷹潭市	樟市	
山東省				威海市、徳州市	鄒城県	
河南省				洛陽市	禹州市、新鄭市、蘭考県	
広西チワン族自治区				柳州市、来客市		
四川省				瀘州市	閬中県	
貴州省				安順市	都勻市	
雲南省				曲靖市	大理市	
甘肅省				金昌市		
青海省				海東市	格爾木市	
寧夏回族自治区				固原市		
山西省					介休市	
海南省					儋州市	
陝西省					高陵県	
内モンゴル自治区					扎蘭屯市	
チベット自治区					シガツェ市桑珠孜区	
新疆ウイグル自治区					伊寧市、アラル市	

(資料)各地方政府発表等より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

主な試行分野は、①農民の都市市民化のコストに対する政府・企業・個人の負担のメカニズムの構築、②地方債発行を含む多元的で持続可能な都市化の投融资メカニズムの構築、③農民の宅地使用権売却により農民の都市移転の資金確保を促すための農村土地制度の改革、④町や建制鎮の小都市への昇格を中心とした行政管理の革新と行政コスト低下のための新型管理モデルの追求、⑤新型都市化計画に盛り込まれた全ての改革の総合的な推進——の5分野となっている。2017年までは試行地域における先行実施期間となり、その成果を踏まえ、2018年から2020年にかけて全国展開される見込みである。

(2) 都市化計画で変わるビジネス環境

全国展開までには相当な時間がかかり、試行地域で行われる様々な試行錯誤の結果を踏まえて確定されていくために内容は流動的な部分もあるが、戸籍・土地制度にまで踏み込み、中所得国の罨を防ぐ切り札でもある都市化計画はビジネス環境を大きく変えるインパクトを持つ。

まず、大型投資計画として大きなビジネスチャンスを提供している。2020年までの長期計画における投資規模は財政部試算によれば42兆元、日本のGDPの1.4倍にも達する。当初の資金規模から4兆元対策と呼ばれたリーマン・ショック後の大型インフラ投資政策は、前述のとおり、地方政府債務の肥大化を招いたのみならず、国有企業が投資を担い、国進民退（国有企業の進展と民間企業の退潮）との批判を招いた。しかし、新型都市化計画では、地方政府債務問題をこれ以上、深刻化させないように、政府によるインフラ投資の透明性の向上と非効率な投資を抑制する観点から、PPPが推奨されるようになってきている。PPPのパートナーとして国有企業が排除されているわけではないが、4兆元対策に比べれば、民間企業・外国企業の参画の余地は広がっており、実際、国家発展改革委員会は外国企業に対しても、都市化プロジェクトへの積極参加を呼びかけている。

もっとも、PPPについては、新興国全般の傾向として、支援・推進する政策・法的枠組み、ならびに、市場原理に基づきリスクに応じたリターンを認めるというスタンスの欠如が民間企業による参入意欲を阻害しているとの指摘（アジア開発銀行）があり、中国でもPPP事業でパートナーが不利益を被ったケースもある。最近、財政部は総合地下パイプラインにおけるモデル事業に関する地方政府への助成金支給に当たり、PPPを一定比率以上採用した場合には金額を10%上乘せするという仕組みを採用するなどの目配りを示しているが、これにとどまらず、非国有資本が参入しやすい制度設計の改善と権益保障に向けた法整備の進展を注意深くウォッチしていく必要があるだろう。

また、消費市場の拡大というビジネスチャンスも注目される。中央政府が農民の主たる受け入れ先と目する内陸部の都市ならびに中小都市はインフラ整備のみならず、消費拡大の中核となろう。実際、内陸部では、2014年1～9月で全省・直轄市・自治区で最も高い経済成長を果たした重慶市を始めとしてインフラ整備を含む都市化を原動力として高成長を続け、消費の伸びも高いところも少なくない。このため、外国企業でも、こうした変化を踏まえて販路拡大を模索する動きが増え始めている。

一方、農民の都市市民化のコスト負担の対象として企業が組み込まれている点はビジネスコスト増の要因として念頭に置く必要がある。今後の先行試行の結果にもよるが、農民工に対する同一賃金同一労働制の導入、職業訓練の強化、社会保険料負担などが労働コストを引き上げ、また、土地コストについても農地収用の場合には農民への使用权等の支払いを含めて引き上がる可能性がある。

さらに、PPPの名の下に4兆元対策同様、政府債務が肥大化する可能性についても絶えず目配りが必要であろう。習政権の厳しい汚職腐敗摘発は地方政府や国有企業に

対し、習政権の打ち出す様々な改革に対する抵抗力を削ぎ、協力を促す可能性があるものの、債務リスクのコントロールについては注視を怠ることができない。

以上の通り、戸籍・土地制度改革までもカバーするダイナミックな都市化計画は中国の経済・社会における大きなパラダイム・シフトを含み、ビジネス上のチャンス、コストおよびマクロ経済上のリスクなど経営環境を大きく変えるものだけに、その動向を迅速に把握し、経営判断に反映させる必要がある。

以 上

(H27.1.29 萩原 陽子 youko_hagiwara@mufg.jp)

発行：株式会社 三菱東京 UFJ 銀行 経済調査室
〒100-8388 東京都千代田区丸の内 2-7-1

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、金融商品の売買や投資など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、宜しく願い申し上げます。当資料は信頼できるとされる情報に基づいて作成されていますが、当室は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。