

# 経済レビュー

## 米中摩擦激化で重要度を増す中国の都市化の進展

### 【要旨】

- ◇ 中国は改革開放政策導入以来、30年近く平均すると約10%という高度経済成長時代にあったが、それは2010年代初頭には終焉を迎えた。そのタイミングで発足した習近平政権は「中所得国の罠」に陥ることなく、発展を続けるための改革を模索、その一環として2014年に「国家新型都市化計画（2014～2020年）（以下、新型都市化計画）」を発表し、都市化を推進している。足元で中国は米中摩擦に伴い、米国市場への依存度を大幅に低下させざるを得なくなっており、国内需要喚起の必要性が高まるなかで成長を下支えするドライバーとして都市化の進展は一段と重要度を増している。
- ◇ 中国では農村戸籍と都市戸籍が明確に分かれ、これまで農村から都市への転籍は極めて困難であったが、「新型都市化計画」は、こうした戸籍制度の改革を中心に据えており、中小都市を中心に約1億人の農民の転籍を推進する目標を設定している。むろん、「新型都市化計画」は都市機能向上のためのインフラ整備、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も盛り込んでおり、膨大な投資機会を内包していることも事実である。
- ◇ 中国では、2010年代に入り、それまでの過剰投資の帰結として固定資産投資の減速は避けられなかったが、そうした状況においても、インフラ投資並びに不動産投資が相対的に高い伸びを維持してきた背景には都市化推進の寄与も大きかったと考えられる。また、政府は本年の都市化推進方針において、中小都市に限定していた農民の移転先を大都市にまで拡張するという画期的な決断に踏み切っており、大都市圏における投資機会の拡大が見込まれる。
- ◇ ただし、都市化は投資機会と同時に資金負担も伴う。都市化の担い手である地方政府は既にリーマン・ショック後の大型インフラ投資により債務を膨らませており、また、新たな担い手と期待されるPPP（官企協力）も実態的には地方政府の債務負担になりかねないと指摘されている。米中間の経済摩擦がエスカレートし長期化の兆しをみせているなかで、政府には債務リスクに目配りしつつ都市化による成長力を最大限に顕在化させる高難度の政策運営手腕が求められよう。

中国の習近平政権は 2010 年代初頭の高度経済成長期の終焉に伴い、「中所得国の罾」に陥ることなく、発展を続けるための改革を模索するようになった。その一環として 2014 年に「国家新型都市化計画」を発表し、都市化を推進してきた。

中国は足元で、米国と双方の輸入品に高率関税を賦課し合う深刻な通商摩擦に直面している。これに伴い、米国市場への依存度を大幅に低下させざるを得ず、国内需要喚起の必要性が高まっている。こうしたなかで都市化の進展は一段と重要度を増しており、以下でその潜在性を探っていく。

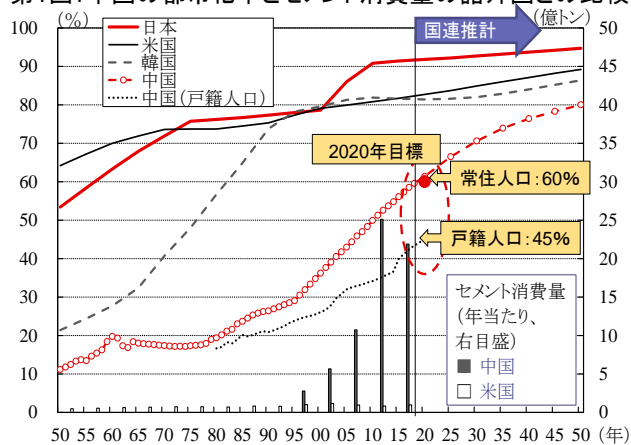
## 1. 新型都市化計画の概要

習政権は発足直後の 2012 年末の中央経済工作会議（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<sup>(注 1)</sup>の一つに「都市化推進」を掲げた。中国の都市化率は依然として先進国に比べて低く、大きな成長フロンティアを窺わせるものであったためである<sup>(注 2)</sup>。また、都市住民と農民の所得格差が約 3 倍と大きいだけに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への期待も大きかった（第 2 図）。

（注 1）6 大目標は、「都市化推進」に加え、「マクロコントロールの強化」、「農業基盤の確立」、「産業構造調整の加速」、「国民生活の保障強化」、「経済体制改革深化と開放推進」がある。

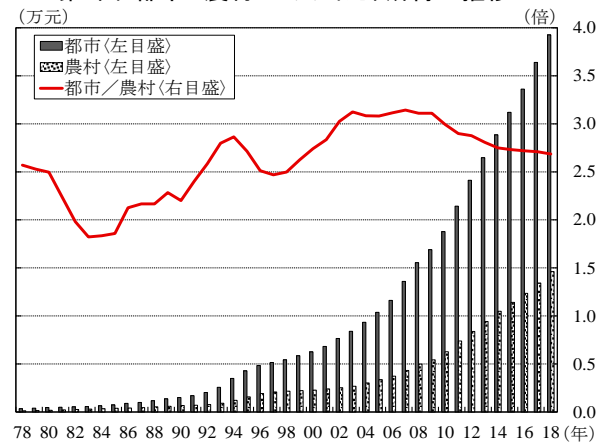
（注 2）セメント消費量を例にとっても米国とも比較にならないほど膨大であることがわかる（第 1 図にある通り、統計上、米国の 20 世紀分のセメント消費量を中国ではほぼ 2 年で消費していることになる）。

第1図：中国の都市化率とセメント消費量の諸外国との比較



（注）日本の2000年前後の上昇は市町村合併に伴う統計上の動きを反映したもの。  
（資料）国連、中国国家統計局統計より三菱UFJ銀行経済調査室作成

第2図：都市と農村の1人当たり所得の推移



（資料）中国国家統計局統計より三菱UFJ銀行経済調査室作成

そこで、中長期的な都市化計画の策定が進められ、2013 年 5 月には国家发展改革委員会主導で「全国都市化健全発展促進計画」と題した草案ができあがった。これは約 20 の都市群、約 180 の中堅都市、約 1 万の都市の建設を主体とした 40 兆元規模の一大投資計画の色彩が強いものだった。しかし、李克強首相がより改革色を強めるよう要求するとともに、地方政府が都市化計画を機に乱開発に走る兆しをみせたこともあって都市化計画は練り直され、最終的に 2014 年 3 月「国家新型都市化計画（2014～2020 年）」に改称され発表された。

「新型都市化計画」では都市・農村を分断する戸籍制度改革が大きな柱となった。従来、農村から都市への転籍は極めて困難であったにもかかわらず、2億人を超える農村戸籍者が都市部で働いていた実態があった（農民工）。そこで、政府は同計画で約1億人の農民の中小都市への転籍を推進する形に大きく方向転換した。これに伴い、2020年の都市化率は、農民工を含めた常住人口ベースで60%、戸籍人口ベースで45%まで引き上げる目標が設定されている（2012年：常住人口ベース52.6%、戸籍人口ベース35.3%、前掲第1図、第1表）。

むろん、「新型都市化計画」は戸籍制度改革に限定されているわけではなく、膨大な投資機会を内包していることも事実である。都市機能向上のためのインフラ整備についても6項目の目標を設定（第1表）、また、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も盛り込んでいる。

第1表：新型都市化計画の主要目標

		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
	都市部常住人口の年金保険カバー率	66.9%	90%以上
	都市部常住人口の医療保険カバー率	95.0%	98%
	都市部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
資源環境	都市部コミュニティー総合サービス設備カバー率	72.5%	100%
	1人当たり都市建設用地	n.a.	100㎡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%
	都市部建設地地域の緑地率	35.7%	38.9%
	大気の質が国家基準に達した都市のシェア	40.9%	60%

(資料) 中国政府資料より三菱UFJ銀行経済調査室作成

## 2. 都市化に伴う投資機会

### (1) 輸送網の整備

輸送網の整備については「新型都市化計画」にも盛り込まれているが、2017年3月に発表された「第13次5ヵ年計画（2016～2020年）における総合交通輸送体系発展計画」において、より具体的な目標や方向性が示されている。これは、①高速鉄道が都市部の人口100万人超の都市（居住人口は合計で約3億人）の80%以上をカバー、②鉄道、高速道路、空港が人口20万人超の都市を基本的にカバー、③主要都市群における都市間交通の所要時間を1～2時間に短縮——等を目標に輸送ネットワークを整備する計画である。具体的には、鉄道・道路の総延長距離や空港数を大幅に増加させることとなっている（第2表）。

なお、鉄道については、先行する「中長期鉄道網計画（2016年改定発表）」で2030年時点までの目標が設定されており、鉄道営業距離20万キロ、うち高速鉄道4.5万キロと、ともに2018年実績（鉄道営業距離13.2万キロ、高速鉄道2.9万キロ）の1.5倍に拡張する

としている。

第2表：輸送関連の主要目標

	実績			目標			2030年の達成イメージ
	2010年	2015年	2018年	2020年	2025年	2030年	
鉄道(万キロメートル)	9.1	12.1	13.2	15	17.5	20	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>鉄道網</b>: 人口20万人以上の都市、資源の豊富な地域、主要貨物集積地、主要港湾を接続し、基本的に県レベル以上の行政区域をカバーする効率的な鉄道物流ネットワークを形成。</li> <li>・ <b>高速鉄道網</b>: 省都と隣接する人口50万人以上の大中都市を結び、都市間では1~4時間、都市内では30分から2時間の交通圏を実現。</li> </ul>
高速鉄道(万キロメートル)	0.5	1.9	2.9	3	3.8	4.5	
道路(万キロメートル)	401	458	485	500	n.a.		
高速道路(万キロメートル)	7.4	12.4	14.3	15			
都市軌道交通(キロメートル)	1,400	3,300	n.a.	6,000			
民用空港数	175	207	233	260			

(資料) 中国政府資料より三菱UFJ銀行経済調査室作成

## (2) 都市のインフラ整備

「新型都市化計画」では、農村からの移転人口の受け皿となる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、とくに県級都市および重点鎮級都市<sup>(注3)</sup>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(第3表)。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3) 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3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) 中国政府資料より三菱UFJ銀行経済調査室作成

## (3) 住宅建設

「新型都市化計画」に基づけば1億人が農村から都市に転籍する。このため、住宅都市農村建設部政策研究センターでは2020年までの住宅需要の6割が都市化政策によりもたれられるとの見解を公表している。加えて、2014年、李克強首相は遼寧省長時代から推進してきたバラック地域(農民工を含め約1億人が居住)の改造の全国展開を提唱した(バラック改造に伴う住宅投資振興効果の顕在化は後で詳述)。

## (4) スマートシティ

「新型都市化計画」では新型都市の理念の一つにスマートシティ化という方向性が示されている(第4表)。高度な情報技術を通じ、インフラ・公共サービスの拡充、並びに交通渋滞や環境汚染といった都市問題の解決を図っている。スマートシティ事業では、平

安（保険）、アリババ（EC）、テンセント（ネットサービス）、華為（通信機器）が主力となっている（頭文字を取って PATH）。うち PAT については自社の主力事業を通じて取得したビッグデータと IT 技術を活用してサービスの向上に注力しており、なかでも、アリババは 2017 年に公表された国家 4 大 AI プロジェクトで「スマートシティ」を委託されている（なお、同プロジェクトでテンセントは「医療映像」を委託されている）。これらのサービスを支えるハード面を担っているのが華為である。

また、「スマート」に加え、「エコ」、「低炭素」、「イノベーション」を基本方針とするモデル地区として「雄安新区（河北省、北京・天津から直線距離で約 100km）」が 2017 年 4 月に設立されている。2018 年 4 月にはマスタープランが策定され、スマートシティに関しては 2035 年までにインフラのスマート化率を 90%以上に引き上げるという目標が提起された。更に 2019 年 1 月の財政・金融等多方面からの振興策公表を受け、建設が加速している。天津滨海新区（2009 年設立）の前例からみて年間総投資額 1 兆元超との試算もある。

なお、世界で進行中とされる 1,000 を超えるスマートシティプロジェクトのうち中国が 500 と最多で、欧州（90）、米国（40）に比べ桁違いに多いとの民間シンクタンクの調査もある。海外との技術競争上、政府支援が更に強化される可能性は十分あるが、それは欧米との摩擦を一段と深刻化させかねないファクターでもある。

第4表：新型都市化計画におけるスマートシティの概要

<b>①情報ネットワークのプロードバンド化</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>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。</li> </ul>
<b>②企画管理の情報化</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> </ul>
<b>③インフラ施設のスマート化</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>スマート交通、スマートグリッド、スマート水供給、スマート建築の発展。</li> </ul>
<b>④公共サービスの利便化</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>部門間・地域間を跨ぐ事業協働と公共サービス情報ネットワークシステムの確立。</li> <li>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。</li> </ul>
<b>⑤産業発展の近代化</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> </ul>
<b>⑥社会管理運営の精緻化</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> </ul>

（資料）中国国务院資料より三菱UFJ銀行経済調査室作成

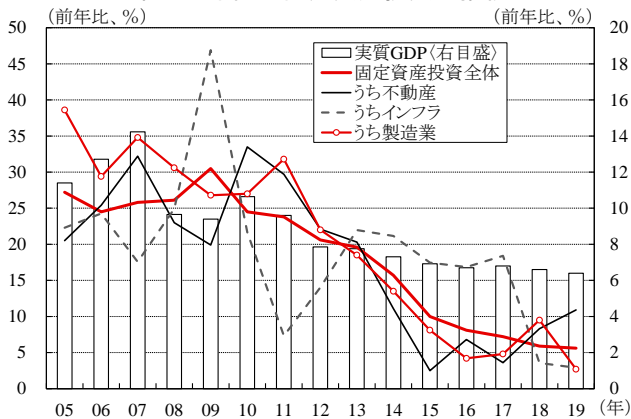
### 3. 都市化の貢献度と今後の展望

#### （1）都市化の貢献度

財政部では 2014 年 3 月に 2014～2020 年までの「新型都市化計画」に伴う投資需要累計を 42 兆元（2013 年の名目 GDP 比で 70.8%）と試算している。実際の成長へのインパクトを計ることは難しいとはいえ、2010 年代に入り高度成長期が終焉し、固定資産投資の伸びが大幅に低下するなかでも、インフラ投資が相対的に高い伸びを維持してきた要因として都市化推進の効果は否定できない（第 3 図、ただし、後述の通り、2018～2019 年につ

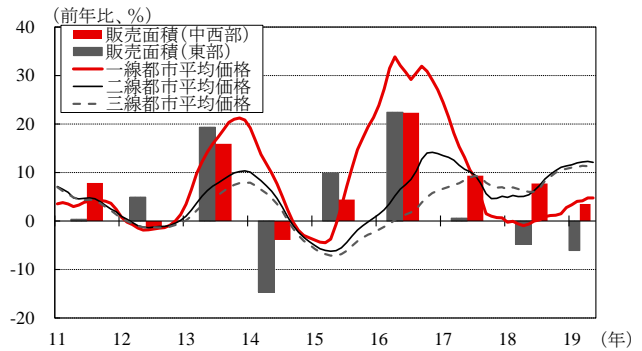
いては地方政府債務の拡大を危惧する中央政府のシャドーバンキング規制強化の影響で伸び悩んだ)。また、中国の不動産投資は規制の強化と緩和による変動が大きいのが、近年、大都市圏における住宅市況が厳しい販売規制により低迷しているのと対照的に、中小都市において住宅販売が活性化していた主因はバラック地域改造のための居住者への移転補助金支給と考えられている(第4図)。

第3図: 中国の固定資産投資の推移



(注) 2019年の『実質GDP』、『固定資産投資』の各業種については1-6月値。  
 (資料) 中国国家统计局統計より三菱UFJ銀行経済調査室作成

第4図: 中国の住宅の価格と販売面積の推移



(注) 1. 『一線都市』は、北京、上海、広州、深圳の4都市。  
 2. 『二線都市』は、一線都市以外の直轄市、省都、副省級都市の31都市。  
 3. 『三線都市』は、主要70都市から一、二線都市を除く35都市。  
 4. 2019年は1-5月累計値。  
 (資料) 中国国家统计局統計より三菱UFJ銀行経済調査室作成

## (2) 都市化に関する方向転換

「新型都市化計画」の期限である2020年を前にした2019年4月、国家発展改革委員会は同年の都市化推進の重点任務を発表した。その最重要ポイントは、農民の中小都市への移転に対する意欲が乏しいという現実を踏まえて、農民の移転先を中小都市からより大規模な都市へと拡張したことである。具体的には、①人口100万~300万人の「II型大都市」では農村戸籍から都市戸籍への転籍に関する制限を撤廃し、②300万~500万人の「I型大都市」でも転籍の際の条件を緩和する上、③人口500万人以上の「特大都市」、「超大都市」においてすらポイント制度<sup>(注4)</sup>の改善により転籍者を増やす旨規定された(第5表)。農村部における公共サービスの改善、雇用機会の増加などから都市部との格差が縮小する方向にあるなか、こうした制度撤廃・緩和を踏まえると、土地請負経営権、宅地使用权、集団収益分配権という農民の3つの権利を手放してまで中小都市へ移転するメリットは一段と薄れたといえる。一方、人口が流出する都市については「縮小型都市」という呼称を用い、これらの都市では規模拡大を控え、中心部に人口と資源を集中し、スリム化を促すこととして、ここでも現実に即した対応方針がみられる(第5図)。

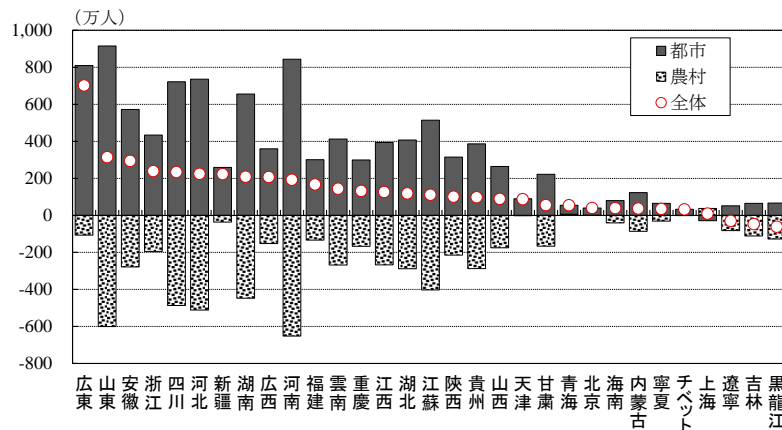
(注4) 居住年数、社会保険納付期間、専門技能などに基づくポイントが一定以上になると転籍が認められる制度。

第5表：中国の都市区分

都市分類	基準	都市名
超大都市	1,000万人以上	上海、北京、深圳、広州
特大都市	500万人以上1,000万人以下	武漢、重慶、天津、成都、南京、鄭州、杭州、長沙、瀋陽
I型大都市	300万人以上500万人以下	西安、ハルビン、青島、長春、済南、大連、合肥、太原、厦門、南寧、蘇州、寧波、東莞、昆明
II型大都市	100万人以上300万人以下	ウルムチ、貴陽、石家庄、福州、南昌、汕頭、珠海、無錫、惠州、温州、煙台、フフホト、邯鄲等
中都市	50万人以上100万人以下	
I型小都市	20万人以上50万人以下	
II型小都市	20万人以下	

(資料) 中国政府資料より三菱UFJ銀行経済調査室作成

第5図：5年間の省別の人口増減



(注) 2018年値を2013年値で除したもの。  
 (資料) 中国国家统计局統計より三菱UFJ銀行経済調査室作成

米中対立下で 5G を始めとする高度技術の迅速な普及による生産性向上と効率的な産業集積を目指す上で、「超大都市」・「特大都市」に比べ機能が遅れる「大都市（第 5 表の分類に基づく）」の機能強化が重視されており、今後「大都市」における投資機会の拡大が見込まれる。また、「超大都市」・「特大都市」においても農民の移転に対する許容度が高まっており、交通渋滞を始めとする様々な都市問題を解決に導くスマートシティ化への投資需要も大きいものと考えられる。

### (3) 注視すべき債務リスクの回避

以上のとおり、中国が対米通商摩擦に伴い、海外需要への依存度を低下させ、国内需要を喚起する必要性が高まるなか、政府は都市部への農民の受入を推進する形で都市化の進展を促している。そこには巨大な投資機会がある一方で、巨大な資金負担もあることはいうまでもない。

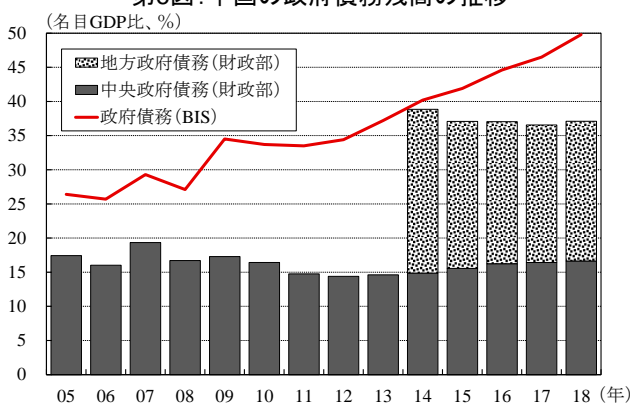
前掲第 3 図の通り、近年、インフラ投資は急減速しているが、これはシャドーバンキング規制強化によるところが大きい。この規制強化の背景には地方政府債務の拡大に対する中央政府の懸念があった。地方政府は、元来、外部からの借入を禁じられていたにもかかわらず、リーマン・ショック後の大型インフラ投資に要する資金を傘下の投資会社による借入で賄い、債務を膨らませた（第 6 図）。また、中央政府が銀行に貸出抑制を命じると今度はシャドーバンキングへの依存を強め、債務負担とリスクを更に増幅させた。そこ

で、中央政府は地方政府の債務問題解決のため、2015年から中央政府の設定した限度額内の地方債発行を解禁し、借換を進めて返済負担の軽減と管理強化を図ったのであった。

「新型都市化計画」では、地方政府債務問題を深刻化させないようPPP（官企協力）が推奨されたが、企業側パートナーは国有企業が主体で、また、地方政府の暗黙の保証もあり、実態的には地方政府の債務負担になりかねないものが少なくないと指摘されている（第7図）。採算ベースで成立するPPPモデルの追求が急務であろう。

低い都市化率は今後の生産性向上に向けた都市開発・整備に関わる投資機会が多く残されていることを意味する。加えて、情報通信技術の発展は開発の遅れた地域も急速に発展させる可能性を高めている。一方で、有効需要につながらない非効率な投資やそれら不採算事業の維持に伴う赤字累積等による債務拡大の回避には細心の注意を要する。米中間の経済摩擦はほぼ全ての対米輸出品への関税賦課にまでエスカレートし、しかも、解決への道筋は不透明で長期化の兆しをみせているなかで、政府には債務リスクに目配りしつつ都市化による内需の成長力を最大限に顕在化させる高難度の政策運営手腕が求められよう。

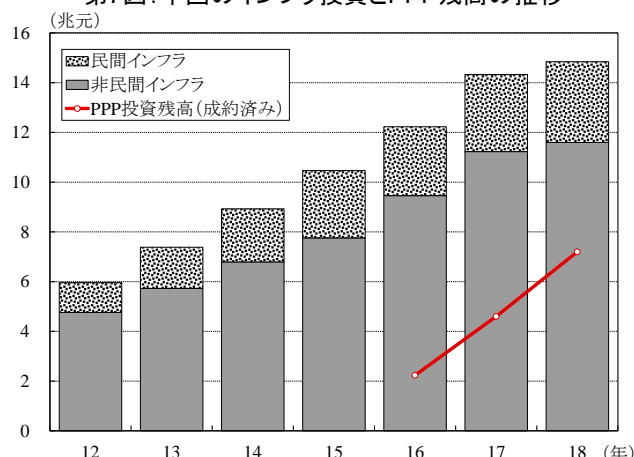
第6図：中国の政府債務残高の推移



(注)『政府債務(BIS)』は2011年の中国審計署(会計監査院)の報告値に基づく地方政府債務の推計を含む。

(資料)中国財政部、国際決済銀行(BIS)統計より三菱UFJ銀行経済調査室作成

第7図：中国のインフラ投資とPPP残高の推移



(資料)中国国家统计局統計より三菱UFJ銀行経済調査室作成

以上

(令和元年8月20日 萩原陽子 youko\_hagiwara@mufg.jp)

発行：株式会社 三菱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、金融商品の販売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。宜しくお願ひ申し上げます。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、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います。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。また、当資料全文は、弊行ホームページでもご覧いただけます。