

# 消費主導経済への移行を阻害する中国の都市化

—急務となった「土地の都市化」から「農民工の市民化」へのシフト—

調査部

上席主任研究員 三浦 有史

## 要 旨

1. 中国政府は、2014年3月、都市化のマスタープランに相当する「国家新型城鎮化計画（2014～2020年）」を公表した。沿海大都市への人口集中を防ぎ、均衡のとれた都市空間をつくるというのが習近平政権の都市化政策である。中国には戸籍制度があるため、都市には農村戸籍のままの人と都市戸籍を持つ人が居住している。常住人口でみた都市化率は2015年に55.9%となり、順調に上昇しているものの、戸籍人口でみた都市化率は2014年で36.6%と低い。
2. 世界銀行と中国政府のシンクタンクである国務院発展研究中心によれば、都市化には経済成長を促すだけでなく、成長の持続性を高める効果があるとされる。習近平政権にとって都市化は是が非でも効果を最大限に発揮させなくてはならない政策といえる。しかし、投資主導経済から消費主導経済への移行は、「人口の都市化」よりも「土地の都市化」が優先されてきたことや、「人口の都市化」に比べ「農民工の市民化」が遅れたことから、期待通りには進んでいない。
3. 「農民工の市民化」は、同一労働同一賃金が手つかずの状態にあることや、農民工の職工向け社会保険の加入率が低いことから頓挫している。GDPに占める個人消費の割合が上昇しない背景には、常住人口が増加しても都市の消費を押し上げる原動力になっていないことがある。2016年は農村から都市への人口移動がピーク時の3分の1となるなど、都市化のピークアウトも懸念される。
4. 都市への人口移動を促すには、都市定住のメリットを拡大する必要がある。①価格と量の両面で農民工の需要を満たす保障性住宅を整備する、②職工向け社会保険を「高負担・高給付」から「中負担・中給付」に変え、農民工の加入を促す、③職工向け社会保険のポータビリティを高めるといった取り組みは、都市化を加速するとともに消費主導経済への移行を進める契機になる。
5. 農民工が職工向け社会保険に加入し、都市家計調査で示される平均的な消費性向を有すると仮定すると、農民工の個人消費は4.2兆元から8.7兆元に増加し、GDPは6.5%押し上げられる。過剰生産能力や過剰債務といった投資主導経済のほころびが目立つようになってきたことから、持続可能性が高い消費主導経済への移行は喫緊の課題である。習近平政権には、「農民工の市民化」を推進する強いリーダーシップが求められる。

## 目次

### はじめに

#### 1. 都市化の目指すところ

- (1) 大都市ではなく中小都市への定住を促進
- (2) ふたつの都市化—常住人口と戸籍人口
- (3) 期待される都市化の経済効果

#### 2. 顕在化する都市化の歪み

- (1) 「土地の都市化」VS「人口の都市化」
- (2) 「人口の都市化」VS「農民工の市民化」
- (3) 細る農村から都市への人口移動

#### 3. 農民工を都市に引き付ける

- (1) 農民工向け住宅整備
- (2) 「高負担・高給付」から「中負担・中給付」へ
- (3) 社会保険のポータビリティを高める

### おわりに—「農民工の市民化」が突破口に

### はじめに

習近平政権は、発足以来、「城鎮化」と呼ばれる都市化の推進に注力してきた。都市化は、経済成長の底上げ、生産性の上昇、都市—農村間格差の是正、投資主導経済から消費主導経済への移行、産業構造の高度化、エネルギー効率の改善などを促す効果があると考えられている。2017年3月に開催された全国人民代表大会（全人代）においても、引き続き都市化を推進することが表明された。

都市化はスラム街の形成、交通渋滞、環境汚染を誘発するものの、就業および教育機会を求める農村から都市への人の移動は経済発展に伴う不可避的な現象といえる。事実、都市化なしに経済発展を遂げた国はないことから、世界銀行を中心とする国際援助コミュニティでは、都市化のプラス効果を最大化するにはどのような政策が望ましいかが議論されてきた（World Bank & IMF [2013]）。都市化に寄せる習近平政権の期待が決して過剰というわけではない。

では、中国の都市化は期待通りの成果をあげているだろうか。本稿では、習近平政権下で進められた都市化の中間評価を試みる。ただし、都市化の効果は広い範囲に及ぶため、投資主導経済から消費主導経済への移行がどの程度進んだかに焦点を当てる。都市化によって消費主導経済への移行がどこまで進んだのか、進んでいないとすれば都市化にどの

---

ような問題があるのか。これらの問題を分析することは、中国の経済発展の持続性を検証することにつながる。

中国には戸籍制度があるため、都市化も他の開発途上国とは異なる部分が少なくない。このため、まず、習近平政権が推進する都市化はどのようなものなのかについて整理する(1)。次に、都市化政策には中国を投資主導経済にとどめ、消費主導経済への移行を阻害する作用があることを明らかにする(2)。最後に、都市化を推進するには、都市定住意欲を高める政策が不可欠であることを指摘する。

## 1. 都市化の目指すところ

都市化政策のマスタープランに相当する「国家新型城鎮化計画(2014～2020年)」から習近平政権が目指す都市化の全体像を把握したうえで、都市化の成果を確認する。戸籍人口ベースの都市化が遅れる一方、都市―農村間の所得格差縮小などでは一定の成果があがっている。

### (1) 大都市ではなく中小都市への定住を促進

まず、導入として、習近平政権における都市化政策の位置付けとその全体像を簡単に把握しておこう。都市化政策は第10次五カ年計画(2001～2005年)でも取り上げられるなど、

習近平政権以前においても重要な政策課題のひとつとされてきた。習近平政権の特徴はその優先順位を大幅に引き上げた点にある。都市化は政権発足後初となる2012年末の中央経済工作会議を皮切りに、2013年11月の中国共産党第18期中央委員会第三回全体会議(「三中全会」)でも取り上げられるなど、同政権における最重要政策であることが内外に示された。

都市化政策は、習近平政権下で出された共産党大会報告や五カ年計画などの重要文書のなかで繰り返し言及されているが、それらを体系化したのが2014年3月に公表された「国家新型城鎮化計画(2014～2020年)」(以下、「計画」とする)である。「計画」は全8編31章から構成される膨大なもので、都市化のマスタープランに相当する。「計画」後にも様々な政策が公表されているが、それらは「計画」を具体化するための細則と位置付けることが出来る(図表1)。

「計画」では、都市化を推進する理由として、①経済発展に伴い都市化が進むのは必然であり、都市化は工業化、情報化、農業の近代化と不可分である、②内需拡大を通じて、経済成長の持続性を高める、③サービス業の発展など産業構造の「転型昇級」(モデルチェンジとアップグレード)を加速する、④農村の荒廃、農業の不振、農民の貧困という「三農問題」の解決に寄与する、⑤中西部の都市化を推進することにより、国土の均衡ある発展

図表1 習近平政権下の都市化を巡る政策

年月	政策
2011	3 (第12次五カ年計画)
2012	12 (中央経済工作会議)
2013	11 (中国共産党第18期中央委員会第三回全体会議)
	12 (城鎮化工作会議)
2014	3 国家新型都市化計画 (2014~2020年)
	7 戸籍制度改革をさらに推進することに関する意見
	11 都市規模の分類基準の調整に関する通知
2015	2 国家新型都市化総合試行方案
	11 居住証明臨時条例
	12 非登記戸籍問題の解決に関する意見
2016	2 新型都市化の建設に関する若干の意見
	都市の計画的建設に対する管理工作のさらなる強化に関する若干の意見
	3 (第13次五カ年計画)
	9 1億の非戸籍人口の都市定住を推進する方案の通知
2017	1 (全国国土計画綱要 [2016~2030年])

(注) カッコは都市化に言及した会議ないし5カ年計画・長期計画。

(資料) 政府資料他より日本総合研究所作成

を促す、⑥都市—農村という二元的な社会構造を解消し、社会の調和を高める、という6点があげられた。都市化の効果は非常に大きいと期待されている。

ただし、中国の場合、都市への移動は個人の自由意思ではなく、政府の管理下で秩序だてて進められることが前提となっている。「計画」では、受け入れ側の都市は、定住、つまり都市戸籍を取得出来る人を、①就業年数、②居住年数、③都市社会保険への加入歴(ただし、最高でも5年を超えない)によって制限出来るとされている。この規制は都市の人口規模によって変わり、人口規模50万人以下の小都市では「全面的に開放」として大

幅に緩和されるが、人口規模が大きくなるとともに厳しくなり、500万人を超える大都市では厳格化され、人口増加そのものが抑制される。

大都市は、社会保険の加入実績だけでなく、年齢、学歴、納税額などをポイント化する「積分落戸制度」を設け、都市戸籍を取得出来る人を選別する。移動の次の段階にある都市戸籍取得条件を明確化するとともに、都市の人口規模によって条件を変えることで、沿海大都市への人口集中を防ぎ、均衡のとれた都市空間をつくるというのが習近平政権の都市化政策の特徴である。農村から都市への移動量だけでなく、移動先をコントロールする都市化政策は他に例がなく、中国独特の「壮大な実験」(三浦 [2014])といえる。

## (2) ふたつの都市化—常住人口と戸籍人口

中国では都市化率はふたつの指標によって表される。ひとつは常住人口を、もうひとつは戸籍人口をベースにしたものである。常住人口は都市に居住して6カ月を超える人を、戸籍人口は都市戸籍を保有する人を指す。中国は戸籍が都市と農村に分かれ、農村戸籍保有者は都市に定住したからといって自動的に都市戸籍に変わるわけではない。このため、中国では農村から都市に流入し、居住している人は、農村戸籍のままの人と都市戸籍を獲得した人のふたつのグループに分けること出来る。

「計画」においても都市化水準として常住人口と戸籍人口のふたつをベースにした数値目標が設けられている。2012年に52.6%であった常住人口ベースの都市化率は2020年に60%に、戸籍ベースの都市化率は35.3%から45%に上昇する見込みである（図表2）。後者の都市化率が前者より約15%ポイント低いのは、教育や社会保険など都市戸籍保有者が享受している公的サービスを農村からの出稼ぎ労働者である「農民工」に提供するのに膨大な費用がかかるためである。都市戸籍保有

者が享受している便益をそのまま農民工に提供すると仮定した場合、その費用は1人当たり13～25万元に達するとされる（注1）。1億人の農村戸籍保有者を都市戸籍に変えるだけで、GDPの2～4割に相当する13～25兆元が必要となる。この費用は受け入れ側の都市が負担することになるため、中央政府といえどもそれを無視して高い目標を掲げるわけにはいかない。

直近の都市化率をみると、常住人口をベースにした都市化率は2015年に55.9%となり、順調に上昇している（図表3）。一方、戸籍人口でみた都市化率は2014年で36.6%と「計画」発表後も特に上昇することなく、低水準で推移している。両者の乖離幅は年を追って拡大し、2014年に18.1%ポイント、人口では2.4億人に達した。これを受け、国家発展改革委員会は、2016年4月、2020年に戸籍人口ベースでみた都市化率を45%前後に引き上げるとした目標の達成は難しいとの見方を示した（注2）。

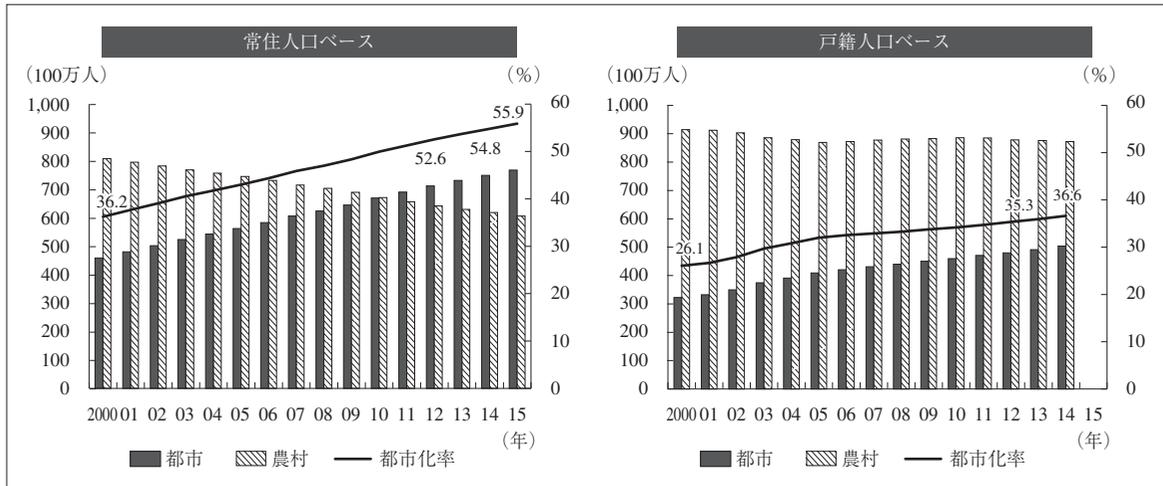
国家発展改革委員会は、戸籍人口ベースの都市化が遅れている理由として、農村戸籍保有者の都市定住意欲の低下をあげる。政府のシンクタンクである社会科学院が実施した中西部の農村戸籍保有者に対するアンケート調査によれば、都市戸籍を取得したいかという質問に対し、「とてもそう思う」と「まあそう思う」と肯定的な回答をした人は3割にとどまる（図表4）。戸籍ベースの都市化率を

図表2 都市化の主要目標

項目	2012年	2020年
都市化水準		
常住人口 (%)	52.6	60前後
戸籍人口 (%)	35.3	45前後
基本公共サービス		
農民工子女義務教育受入比率 (%)	-	99以上
基本職業技能訓練カバー率 (%)	-	95以上
住民基本養老保険加入率 (%)	66.9	90以上
住民基本医療保険加入率 (%)	95	98
保障性住宅加入率 (%)	12.5	23以上
基本インフラ		
人口100万人以上都市公共交通利用率 (%)	45	60
公共用水普及率 (%)	81.7	90
汚水処理率 (%)	87.3	95
ゴミ無害化処理率 (%)	84.8	95
家庭用ブロードバンド転送速度 (Mbps)	4	50以上
社区総合サービス施設カバー率 (%)	72.5	100
資源環境		
1人当たり建設用地 (平方メートル)	-	100以上
再生可能エネルギー消費比率 (%)	8.7	13
新築建築に占める緑地建設比率 (%)	2	50
建設完成区に占める緑地率 (%)	35.7	38.9
地級市以上の大気汚染国家基準達成率 (%)	40.9	60

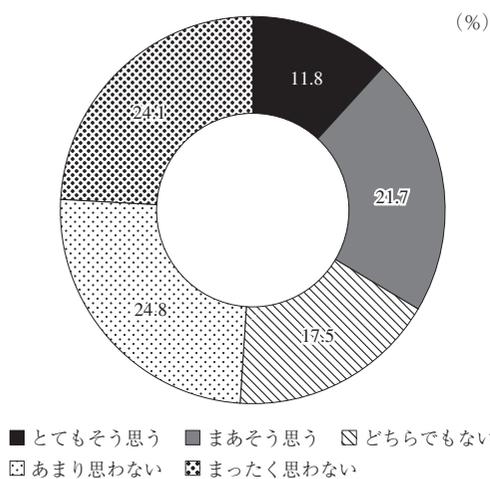
（資料）国務院「国家新型城鎮化計画2014～2020」より日本総合研究所作成

図表3 中国の都市化率



(資料) CEICより日本総合研究所作成

図表4 都市戸籍を取得したいですか



(注) 調査対象は農民 N=2,519、出稼ぎ労働者 N=4,877。  
 (資料)「専家は、只有1/4的農民工願意落戸城市」2016年5月3日 中国経済週刊 (<http://www.ceweekly.cn/2016/0503/149537.shtml>) より日本総合研究所作成

45%に引き上げるには、今後、新たに1億人を都市戸籍に変える必要があるが、都市戸籍取得に前向きな人は意外に少ない。政府は農民工に公的サービスを提供するのに膨大な費用がかかるとするものの、農民工はそれが机上の計算に過ぎないことを身を持って知っているのである。

### (3) 期待される都市化の経済効果

世界銀行と政府のシンクタンクである国務院発展研究中心 (DRCSC) は、2014年にまとめた報告書で都市化の効果についてシミュレーションを行った (WB and DRCSC [2014])。そこでは、常住人口ベースでみた都市化率を2030年に70%に引き上げることによって、2025～2030年の実質経済成長率は年平均+5.2%と、そうした政策を採らない

場合よりも0.3%ポイント高くなるとしている（図表5）。また、都市の生産性が上昇することから、全要素生産性の伸び率も同+2.5%と0.4%ポイント押し上げられる。都市化は成長減速に呻吟する習近平政権にとって、是が非でもその効果を最大限に発揮させなくてはならない政策といえる。

また、都市化は中国経済の成長の持続性を高める効果がある。まず、期待されるのは都市化によって所得水準が上昇し、投資主導経済から消費主導経済への移行が進むことである。これは同時に産業の中心が第二次産業から第三次産業に移る産業構造の高度化を促す。また、都市化は都市—農村間の所得格差の是正といった社会問題やエネルギー効率の

改善、二酸化炭素排出量の削減といった環境問題にも寄与するとされている。いずれも習近平政権が解決しなければならない重要課題である。都市化は経済成長だけでなく、成長の持続性を高めるために必要な様々な問題に対応する万能性を有している。

都市化にはもちろんマイナスの面もある。開発途上国では都市への人口集中にインフラ整備が間に合わず、交通渋滞が激しくなったり、スラム街が出現したりすることが珍しくない。前述した都市化の効果は、都市への人口集中が進むことによって自動的に現れるものではなく、それに合わせて都市のマネジメント能力が高まることで初めて表出するものといえる。中国は戸籍制度のもとで政府が都市常住人口をコントロール出来ることから、都市のマネジメント能力は高く、政府の思惑を超えて都市化が進む可能性は低い。

都市化の効果はすでいくつかの分野で表れている。そのひとつは都市—農村間の所得格差の縮小である。同格差は、2009年の3.3倍をピークに縮小に転じ、2016年には2.6倍となった（図表6）。常住人口でみた都市化率は一貫して上昇していることから、格差縮小を都市化だけに帰することは出来ない。しかし、この間の農村所得伸び率の半分は出稼ぎを含む賃金所得の増加によって説明出来ることから、都市化が所得格差縮小に与えた影響は大きいといえよう。また、都市化と同時に産業構造も大きく変化した。GDPに占める

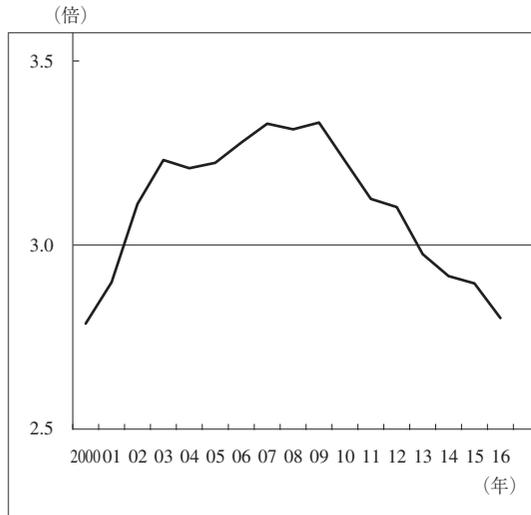
図表5 都市化の経済効果

	2010年	2030年	
		ベースライン	改革
都市化率 (%)	52	66	70
農業/就業人口 (%)	38	17.1	11.6
GDP (直近5年平均、%)	8.3	4.9	5.2
TFP (直近5年平均、%)	2.2	2.1	2.5
消費/GDP (%)	46.5	62	66.5
投資/GDP (%)	48.8	35.5	30.9
第二次産業/GDP (%)	48.8	37.2	33.7
第三次産業/GDP (%)	41.8	58.5	60.6
都市農村所得格差 (倍)	3.8	3.3	2.6
エネルギー消費/GDP (Tce/万人民币)	1.41	0.73	0.64
二酸化炭素排出/GDP (トン/万人民币)	3.32	1.68	1.39

(注) 都市化率は常住人口ベース。

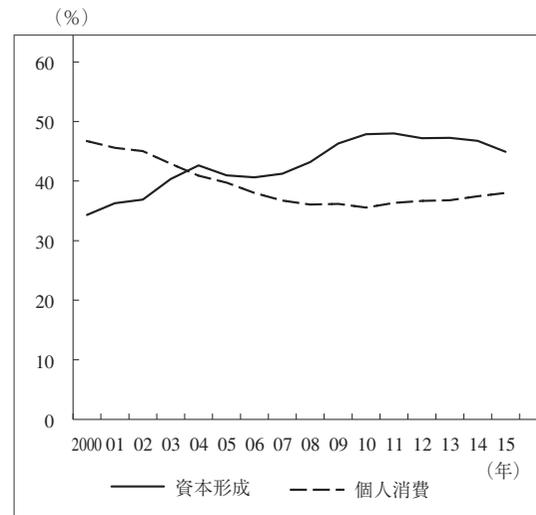
(資料) World Bank and DRCS [2014] より日本総合研究所作成

図表6 都市—農村所得格差



(注) 都市所得は可処分所得、農村所得は純所得。  
 (資料) 国家統計局 (NBS) 他より日本総合研究所作成

図表7 GDPに占める総資本形成と個人消費の割合



(資料)「中国統計年鑑2016」(中国統計出版社)より日本総合研究所作成

第二次産業の割合が2006年の47.6%をピークに低下し、2015年に40.9%となる一方、第三次産業は41.8%から50.2%に上昇した。この10年間のサービス業の伸長は、改革開放政策を採用して以降で最も勢いがある。

(注1)「戸籍一元化新账本」2014年8月3日 華夏時報 (<http://www.chinatimes.cc/article/44221.html>)

(注2)「發展改革委就国家新型城镇化報告等举行发布会」2016年4月20日 政府門戸網 ([http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/20/content\\_5066202.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/20/content_5066202.htm))

## 2. 顕在化する都市化の歪み

都市化の進展にもかかわらず、期待した成果が現れていないものもある。そのひとつが投資主導経済から消費主導経済への移行である。以下では、なぜこの移行が進まないのか

を検証する。また、都市定住を望まない人が増えた結果、都市化のスピードそのものが鈍化していることを明らかにする。

### (1)「土地の都市化」VS「人口の都市化」

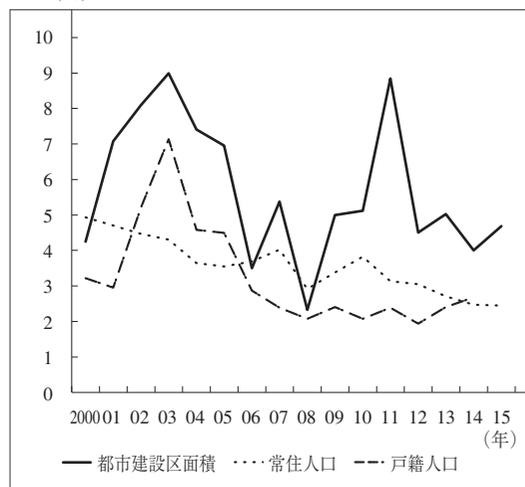
都市化が進んだわりにほとんど変化していないのが需要項目別にみたGDPの構造である(図表7)。GDPに占める総資本形成の割合は2015年で44.9%である。2011年の48.0%から低下したものの、主要新興国のなかで4割を超えるのは中国だけで、極めて特異な構造といえる。このため個人消費は2015年でGDPの38.0%を占めるに過ぎない。2010年の35.6%から上昇したとはいえ、やはり新興国のなかでは極めて低い水準にある。

中国はなぜ投資主導経済から脱却出来ないのか。その理由として、成長減速を補うために拡張的な財政および金融政策が採られてきたことが指摘出来る。一方、都市化という点からこの問題を検証すると、「人口の都市化」よりも「土地の都市化」が優先される中国特有の事情を指摘出来る。「人口の都市化」とは、文字通り都市への人口集中を示し、常住人口ベースの都市化率の上昇を意味する。これに対し「土地の都市化」は、道路などのインフラ整備を通じた都市空間の拡張を意味する。

中国では、2000年代に入って以降、「土地の都市化」のスピードが「人口の都市化」を上回っていることが問題視されてきた。それを象徴するのが「鬼城」とよばれるゴーストタウンの出現である。ゴーストタウンは都市化が市場のニーズではなく、高成長を志向する地方政府の思惑によって進められてきたことを示す。都市空間の外延的広がりを意味する都市建設区面積の伸び率をみると、習近平政権下でも「土地の都市化」が「人口の都市化」を上回っており、問題が一向に改善されていないことがわかる（図表8）。

「土地の都市化」が誘発される背景には中国特有の土地譲渡システムがある。中国では土地の所有権は国家にあり、使用権を切り離し、市場に流通させることで都市開発が進められている。土地使用権の最初のサプライヤーである地方政府は、これを開発業者に販売することで多額の収入を得ている。2015年の土地

図表8 都市建設区面積と都市人口の伸び率 (%)



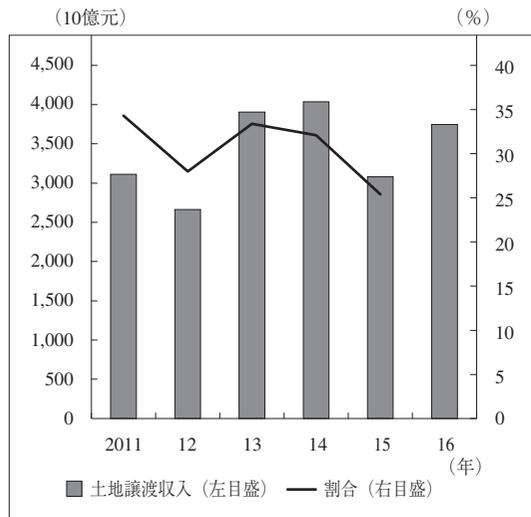
(注) 戸籍人口の2015年はN.A。  
(資料) CEICより日本総合研究所作成

譲渡収入は3.1兆元と、特別会計を合わせた地方政府の歳入の25.4%に達する（図表9）。2016年は住宅価格が上昇したことを受け、土地譲渡収入が3.7兆元に増加するなど、地方政府には「土地の都市化」を進めようとするインセンティブが備わっている。

## (2) 「人口の都市化」VS「農民工の市民化」

都市化の観点からみれば、GDPに占める個人消費の割合が上昇しないのは、「人口の都市化」に比べ「農民工の市民化」が遅れた結果といえる。「農民工の市民化」は、戸籍人口ベースの都市化と同義である。「計画」によれば「農民工の市民化」はふたつの柱で構成される。ひとつは同一労働同一賃金の実現であり、もうひとつは都市戸籍保有者と同等

図表9 地方政府の土地譲渡収入と歳入に占める割合



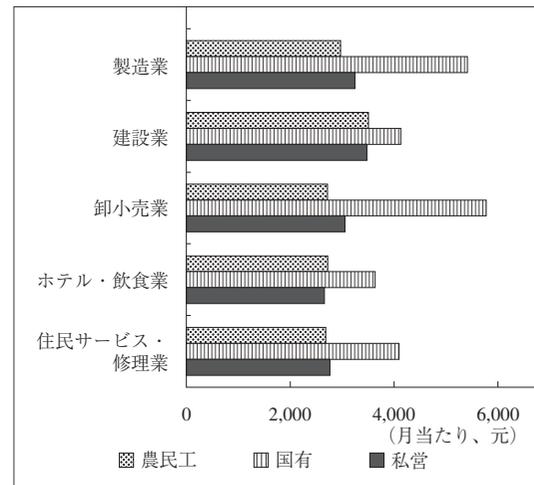
(注) 歳入は一般会計と特別会計（政府性基金予算）を合わせたもので、中央政府からの補助金は含まない。2016年の割合はN.A。

(資料) CIEC、現地報道より日本総合研究所作成

の公共サービスの提供である。公共サービスには、義務教育、医療や年金などの社会保険、住宅などが含まれる。

農民工は、2016年で2.8億人と都市人口の4割を占める。都市への人口移動に伴い都市の消費支出が増えるか否かは、この「農民工の市民化」の実現度合いによって大きく左右される。「農民工の市民化」がどこまで進んだかは政府によってモニタリングされているわけではないため、必ずしも明らかではないものの、同一労働同一賃金は理念だけが先行し、手つかずの状況にあるといえそうである。農民工の主な就業先となっている産業の賃金をみると、農民工の賃金は国有企業の就業者

図表10 農民工の賃金比較（2015年）



(資料) CIECより日本総合研究所作成

よりかなり低く、製造業では1.8倍の格差がある（図表10）。しかも、この格差は統計が遡及出来る2009年からほとんど変化していない。

農民工は就業者の戸籍上の属性を表しているものの、国有企業は企業の所有形態上の属性を表しているに過ぎず、両者の比較によって同一労働同一賃金を論じることは適当でないようにみえる。しかし、中国では国有企業で働く農民工は非常に少ないことから（注3）、国有企業は都市戸籍保有者の賃金を表していると考えることが出来る。一方、私営企業は農民工の主な就業先となっているため、その賃金水準は必然的に農民工に近似する。こうしたことから、農民工と都市戸籍保有者という戸籍による賃金格差は私営企業

と国有企業という所有制の賃金格差に置き替えることが出来る。

中国国内では、同一労働同一賃金よりも、格差がみえやすい公的サービスに対する関心が高い。公的サービスのなかで「農民工の市民化」の妨げになっていると問題視されているのが社会保険である。都市には「五険一金」と呼ばれる「職工」向けの社会保険制度がある。「職工」は「単位」就業者にほぼ重なる概念で、私営企業や自営業を除く、国有企業、有限責任企業、外資企業の就業者を指す。五険とは、年金、医療、失業、労災、出産の社会保険であり、一金とは住宅積立金である。政府が制度設計と運営を担っていることからいずれも公的な社会保険といえる。

中国には職工向け以外にも、「住民」向けの社会保険が整備されている。「住民」とは、職工に該当しない人、つまり、単位以外で就業している人や非就業者を指す。住民向け保険も公的な社会保険である。ただし、同じ公的保険でありながらも、住民向けの社会保険は職工向けに比べ保障水準が非常に低い。例

えば、2015年の住民向けの年金保険の1人当たり平均給付額は1,430元と、職工向けの平均給付額（2万8,236元）の20分の1でしかない。後者は都市の平均所得の87.6%に相当し、安定した老後を送るのに十分な水準であるのに対し、前者はあくまで家族による扶養を前提としている。

都市で就業している人にとって、保障水準の高い職工向け社会保険は非常に魅力的である。しかし、職工向け社会保険は、単位が強制加入となっているのに対し、私営企業などの単位以外の企業は任意加入とされているため、農民工の加入率は極めて低い。単位就業者の各保険の加入率が概ね100%に達しているのに対し、農民工の加入率は最大でも2割に過ぎない（図表11）。2011年比で加入率に目立った上昇がみられないこと（注4）、2015年には加入率が公表されなくなったことから、農民工に都市戸籍保有者と同等の社会保険を提供するとした「農民工の市民化」は明らかに頓挫している。

なぜ、農民工の職工向け社会保険の加入は

図表11 農民工の職工向け社会保険への加入率（2014年）

(%)

	労災	医療	年金	失業	出産	住宅
製造業	22.1	22.1	21.4	13.1	9.3	5.3
建設業	14.9	5.4	3.9	2.1	1.3	0.9
卸小売業	19.2	15.0	14.4	12.8	7.8	3.5
ホテル・飲食業	17.2	10.8	10.0	5.4	4.0	2.6
住民サービス・修理業	16.3	12.1	11.8	6.6	5.2	3.1

（資料）「2014年全国農民工監測調査報告」2015年4月29日国家統計局  
[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429\\_797821.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html)より日本総合研究所作成

図表12 職工向け保険の保険料（2015年）  
—北京市のケース

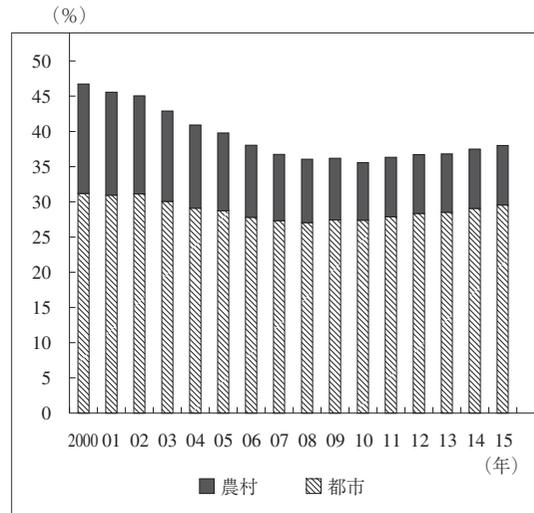
	労災	医療	年金	雇用	出産	合計
企業	1.0	10.0	20.0	1.0	0.8	31.8
就業者	0.0	2.0	8.0	0.2	0.0	10.2

(資料) 李 [2016] より日本総合研究所作成

進まないのか。その理由として、まず保険料負担が大きいことを指摘出来る。保険料は地方によって若干異なるが、各保険の保険料は概ね賃金総額の4割に達し、雇用主である企業が3割、就業者が1割を負担する仕組みになっている（図表12）。農民工の主な就業先となっている私営企業ではこの保険料が収益を圧迫するため、経営者には加入を促進しようというインセンティブが働かない。また、これらの保険はポータビリティが低いいため、有期雇用が多く、就業先が変わり易い農民工に魅力的なセーフティネットと見做されていないことも加入率が上昇しない一因となっている（李 [2016]）。なかでも受給資格期間が15年に及ぶ年金保険は不評で、沿海都市では「退保潮」と呼ばれる年金制度から離脱する動きが表面化し、社会問題になっている（注5）。

GDPに占める個人消費の割合が上昇しないのは、農民工の賃金や社会保険の加入率が低く、常住人口の増加が都市の消費を押し上げる原動力にならないからである。中国では、個人消費を都市と農村に分けてみる事が出来るが、GDPに占める都市の割合は2003年以

図表13 GDP（需要項目別）に占める個人消費の割合



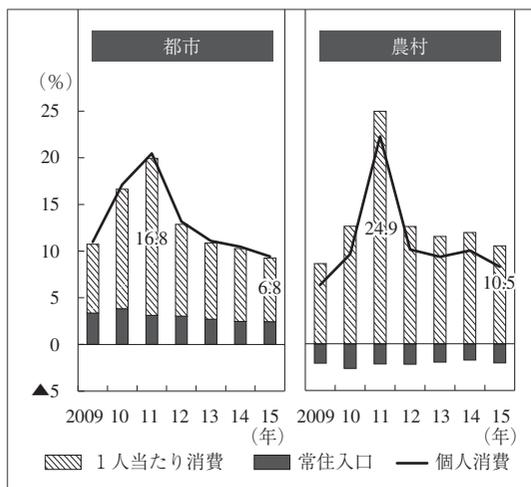
(資料) 『中国統計年鑑2016』(中国統計出版社)より日本総合研究所作成

降、3割を下回る状態が続いている（図表13）。この間、都市常住人口が2.7億人増えたことを考えれば、1人当たりでみた個人消費は非常に低調であったといえる。実際、都市と農村の個人消費の伸び率に対する常住人口と1人当たり消費の寄与度をみると、都市の1人当たり消費の寄与度は2011年の16.8%ポイントから急速に低下している（図表14）。農村との差は大きく、中国における個人消費低迷の原因は都市消費の伸び悩みにあるといえる。

### (3) 細る農村から都市への人口移動

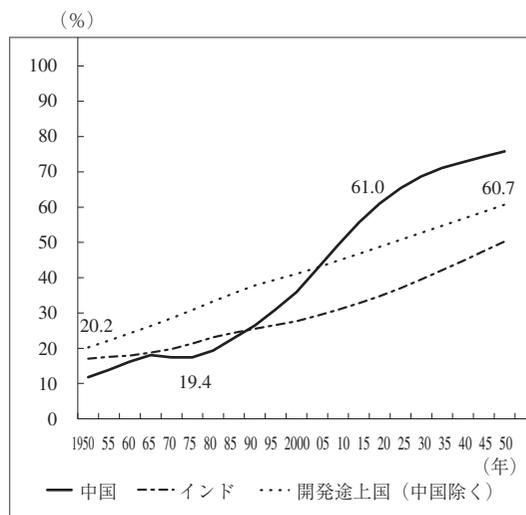
中国の都市化政策は、都市への人口集中が期待したほどには進まないという想定外の間

図表14 個人消費の伸び率の寄与度



(注) 個人消費は名目ベース。  
 (資料) CEIC, NBS資料より日本総合研究所作成

図表15 都市化率の比較

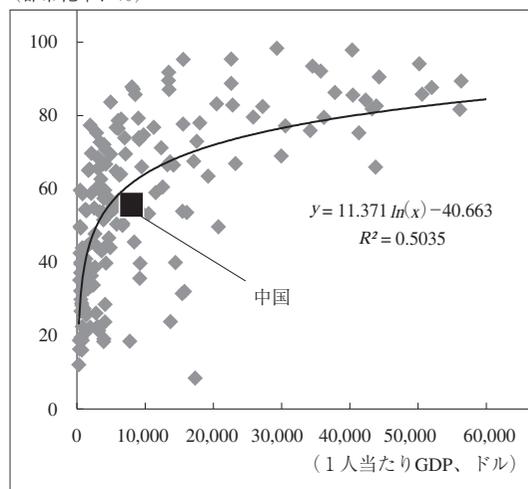


(資料) UN, World Urbanization Prospects: The 2014 Revision

題に直面するかもしれない。都市化は改革開放政策と歩調を合わせるように急ピッチで進んできた。常住人口ベースでみた都市化率は、1980年時点でわずか19.4%であったが、2020年には61.0%に達すると見込まれる。開発途上国では、都市化率を40%ポイント引き上げるのに100年を要するが、中国はこれをわずか40年で実現する（図表15）。東アジアでは、都市化率が1960年の27.7%から1985年に67.9%に上昇した韓国に次ぐスピードである。

「計画」で指摘されたように、都市化は経済発展に伴う不可避的な現象といえる。経済発展の度合いを表す1人当たりGDPと都市化率の間には明らかな相関があり、都市化は1

図表16 経済発展に伴う都市化の進展(2015年)  
 (都市化率、%)



(資料) World Bank, World Development Indicatorsより日本総合研究所作成

人当たりGDPが1万ドルの水準まで急ピッチで進む（図表16）。これに従えば、中国の都市化スピードは今後減速する可能性がある。

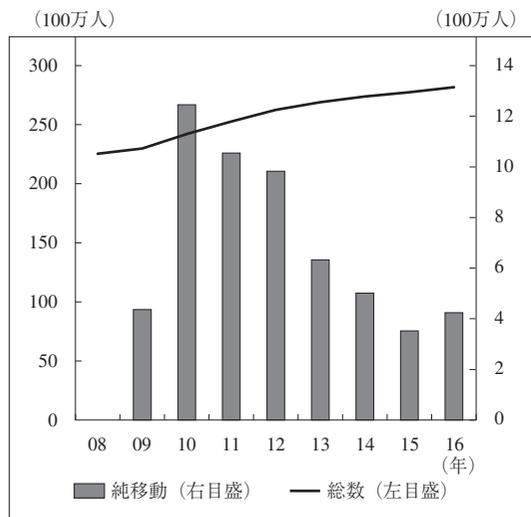
実際、2010年に1,245万人に達した農民工の純移動は徐々に減少し、2016年には3分の1の424万人となった（図表17）。中国における都市化には、農村から都市への人口移動と都市空間の外延的拡大のふたつのルートがあるが、農民工の純移動の減少は前者が細りつつあることを示している。

都市化がピークアウトしたとすれば、習近平政権にとって大きな打撃となる。ピークアウトによって、次に指摘するふたつの問題が顕在化する可能性がある。ひとつは、農村の人口が減らないことによって、「三農問題」の解決が遅れることである。中国の第一次産業の就業人口は2.1億人と、就業人口全体の3割を占める。これは同程度の発展段階にある

開発途上国と比べても非常に高く（図表18）、農業の生産性および農家の所得の上昇を妨げる要因となっている。もうひとつは、「土地の都市化」への依存が高まることによって投資主導経済からの脱却が遅れることである。

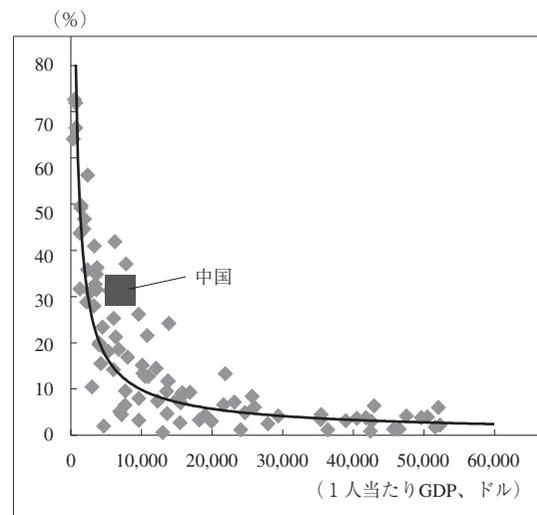
農村の余剰労働力は無限ではなくなってきたものの、移動の余地はある。にもかかわらず、なぜ、農民工の純移動が鈍化するのか。国家発展改革委員会は、この背景に農村から都市への転籍により最後の拠り所である農地耕作権を失うデメリットが都市戸籍取得に伴うメリットより大きいと考えられるようになったことがあるとしている。「計画」では農地はリースや譲渡だけでなく、抵当権を設定することも可能とされるなど、農民の権利

図表17 農民工の総数と純移動



(資料) CEICより日本総合研究所作成

図表18 経済発展と就業人口に占める第一次産業の割合 (2013年)



(資料) World Bank, World Development Indicatorsより日本総合研究所作成

拡大が明記された。これらがどの程度実現されるかはまだ不透明であるが、農民の生活水準向上に対する期待を高め、都市定住意欲を低下させたというわけである。同委員会は、都市化を促すためには農地制度改革を急ぎ、財産権を明確にすることで、農民が安心して都市に移住出来るようにする必要があるとした。

(注3)「解決農民工問題的關鍵還是錢」2015年11月27日 新浪網 (<http://finance.sina.com.cn/zl/china/20151127/074523868419.shtml>)

(注4) 例えば、2011年の製造業の加入率は、労災が28.0%、医療が17.8%、年金が14.1%、失業が7.5%、出産が4.8%である。詳しくは、「2011年我国農民工調査監測報告」2012年4月27日 国家統計局 ([http://www.stats.gov.cn/ztc/ztcfx/fxbg/201204/t20120427\\_16154.html](http://www.stats.gov.cn/ztc/ztcfx/fxbg/201204/t20120427_16154.html)) 参照。

(注5)「農民工退保潮の背後:讓公民享受平等養老有多難?」2008年2月28日 新華網 ([http://news.xinhuanet.com/politics/2008-02/28/content\\_7683419.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2008-02/28/content_7683419.htm))

### 3. 農民工を都市に引き付ける

農村戸籍保有者が都市定住のメリットとデメリットを冷静に比較しているとすれば、都市定住のメリットを拡大する、つまり、彼らを都市に引き付けるプル機能についても強化する必要がある。以下では、都市のプル機能を高めるために何が必要かについて考える。

#### (1) 農民工向け住宅整備

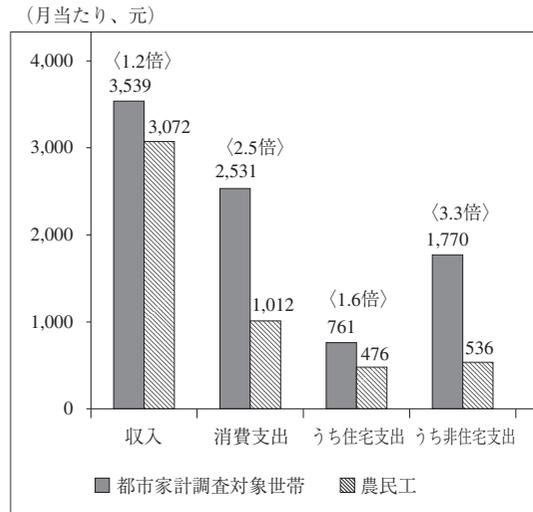
都市のプル機能を強化するにはいくつかの政策に対するテコ入れが必要である。同一労働同一賃金の実現や農民工の所得引き上げに対する効果が大きいのは、最低賃金の引き上

げである。実際、政府は最低賃金を積極的に引き上げてきた。広東省の最低賃金は2000～2015年で84.0%上昇した、これは同省の都市単位就業者の賃金上昇率(62.7%)を上回り、低所得層の所得上昇に寄与した。しかし、最低賃金の上昇に伴い競争力が低下し、工場を東南アジアに移す企業が増えてきた。このため、最低賃金の引き上げペースは急速に鈍化している。広東省は3年連続で最低賃金の引き上げを見送った。

最低賃金引上げに優るとも劣らない効果が期待出来る政策として、住宅整備をあげることが出来る。農民工は都市戸籍保有者に比べ賃金が低いうえ、消費支出に占める住宅支出の割合が非常に高い。これが家計を圧迫し、移動量に見合った消費がなされない原因となっている。農民工の平均月収は3,072元と都市の平均月収(3,539元)に比べ極端に低いとはいえ、格差は1.2倍にとどまる。前出の図表10に比べ格差が小さいのは都市家計調査対象世帯には国有企業だけでなく、私営企業の就業者が含まれるためである(図表19)。

しかし、消費支出に目を向けると両者の格差は鮮明となる。農民工は収入のかなりの部分を郷里への送金や貯蓄にまわすため、消費支出は1,012元と極端に少なく、都市家計調査対象世帯との格差は2.5倍に拡大する。農民工は消費支出が少ないにもかかわらず、その47.0%を住宅支出に向けるため、住宅以外

図表19 1人当たり収入、消費支出、住宅支出比較（2015年）



(注) 都市家計調査における収入は可処分所得。また、収入と支出は、農民工に合わせるため、世帯1人当たりではなく就業者1人当たりで算出。

(資料) NBS資料より日本総合研究所作成

の消費支出はわずか536元となり、格差は3.3倍に拡大する。農民工の消費を促すには、消費支出に占める住宅支出を圧縮する必要がある。

人口が急増する都市における公的住宅の整備はいずれの国でもみられる政策である。中国でも、2015年に政府が手掛ける中低所得者向けの住宅である「保障性住宅」が740万件建設される（注6）など、整備が急ピッチで進められている。しかし、もともとの数が少ないため、その数は絶対的に不足している。また、近年の住宅価格高騰の影響を受け、保障性住宅の価格が農民工の手の届きにくい水準に上昇したことも大きな問題といえる。

農民工の住宅支出に対する負担を軽減するには、保障性住宅の価格を抑制するとともに、需要にあった供給量を確保する必要がある。中国の保障性住宅の建設と同住宅の入居者に対する補助金は2015年で1,459億元（注7）と、歳出の0.9%を占め、先進国の経験に照らして極端に低いとはいえない（注8）。しかし、各都市の都市化が計画通りに進められると、34億人分の居住スペースが出来上がる（注9）とされるように、中国の都市化はあまりにも「土地の都市化」に偏っている。2015年の不動産投資は13.4兆元に達する。「土地の都市化」に対する地方政府のインセンティブを見直し、投資をゴーストタウンではなく保障性住宅の建設に回すことが出来れば、都市のプル機能は大幅に強まる。

## (2) 「高負担・高給付」から「中負担・中給付」へ

都市のプル機能を高めるために欠かせないもうひとつの政策が農民工を都市の職工向け社会保険に組み込むことである。これは農民工に都市戸籍を与えることで解決するが、戸籍ベースの都市化率目標が2020年で45%前後と低く設定されているように、その実現は容易ではない。ただし、これはあくまで現在の職工向けの社会保険がクラブ財として機能していることを前提にした話である。クラブ財とは、通信インフラのように課金によってただ乗りを排除することが出来る準公共財であ

る。これを職工向けの社会保険に当てはめれば、加入者に与えられる高水準の保障は彼らが負担する保険料で賄われなければならない。

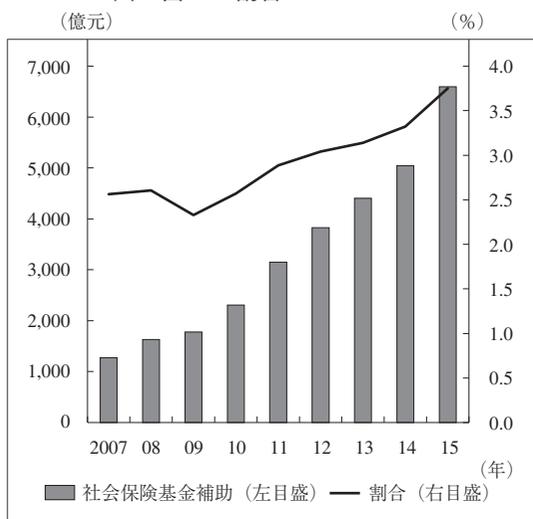
実際にはこの前提は崩れている。政府は職工向けの社会保険に2015年で6,596億元の補助金を投入しており（図表20）、同保険は補助金なしには費用と便益のバランスを維持出来ない状態にある。人口高齢化による年金給付額の増大により、補助金は今後も増加すると見込まれることから、職工向け社会保険は制度設計の見直しが不可避となっている。

見直しは、すでに年金の給付水準の引き下げというかたちで進められている。年金支給額の所得代替率（都市家計調査で示される可

処分所得に対する支給額の比率）をみると、2010年に84.9%であった北京市の代替率が2015年に77.2%に低下したように、半分の地方で代替率が引き下げられている（図表21）。その一方、第13次5カ年計画（2016～2020年）で保険料の引き下げが明示されるなど、政府は保険料負担の軽減に踏み込む意向を示した。こうしたことから、職工向け社会保険は「高負担・高給付」から「中負担・中給付」に移行し始めているといえる。

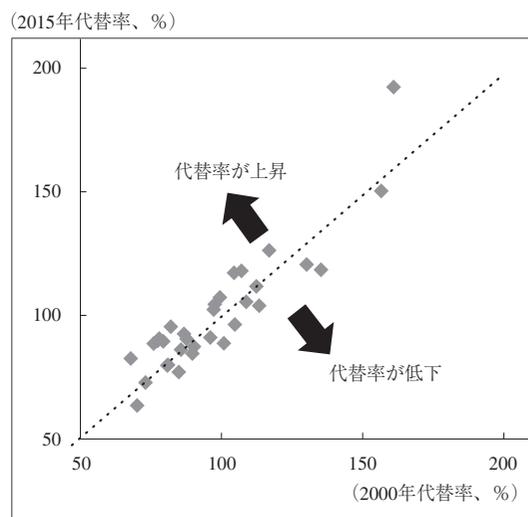
政府に期待されるのはこの動きを後押しし、職工向け社会保険制度に農民工が組み込まれるように仕向けることである。多くの地方で所得代替率が100%を超えているように、保障水準引き下げの余地は大きい。その一方、

図表20 職工向け社会保険基金への補助金と歳出に占める割合



(資料)「中国財政年鑑2016」(中国財政雑誌社)

図表21 省別にみた年金の所得代替率



(資料) NBS資料より日本総合研究所作成

2017年の財政赤字目標がGDP比3.0%に設定されるなど、財政赤字は拡大傾向にある。「中負担・中給付」への移行を促す圧力は強く、職工向け社会保険は最終的に加入者を単位就業者から農民工を含む都市就業者全体へ広げる方向に向かうと思われる。それは職工向け社会保険の持続可能性と公平性を高める唯一の方法でもある。

### (3) 社会保険のポータビリティを高める

農民工を都市の社会保険に組み入れてもなお残るのがポータビリティの問題である。中国には、都市と農村で、そして、都市は単位就業者か否かで加入出来る保険が異なる(図表22)。中国の公的社会保険は、保険間はもちろん地域間でも接続されておらず、保険料納入実績を新しい就業先や居住地の社会保険に反映させることが出来なかった。政府はこの問題を解決するため、年金については、2014年2月、都市と農村の住民基本養老保険を統合するとし(注10)、医療についても、同年7月、都市住民基本医療保険と新型農村合作医療保険制度を接続する方針(注11)を示した。

ただし、これらはいずれも「低負担・低給付」の住民向け保険であるため、保険間のポータビリティが高まったからといって、農民工の都市移動を促す原動力にはならない。農民工がどのような保険に入っているかを明らかにした陝西省統計局の調査をみても、農民

図表22 社会保険制度の加入者数と加入率(2015年)

	都市		農村
	職工 (単位就業者)	住民 (非就業者)	住民 (就業者と非就業者)
年金	都市職工基本 養老保険 3.5億人、87.6%	都市住民基本 養老保険  (都市農村基本住民養老保険) 5.1億人、52.1%	農村住民基本 養老保険 (新型農村合作 医療保険)
医療	都市職工基本 医療保険 2.9億人、71.5%	都市住民基本 医療保険 3.8億人、102.7%	新型農村合作 医療保険 6.7億人、98.8%
雇用	都市職工基本 失業保険 1.7億人、42.8%	-	-
労災	都市職工基本 工労保険 2.1億人、53.0%	-	-
出産	都市職工基本 生育保険 1.8億人、44.1%	-	-

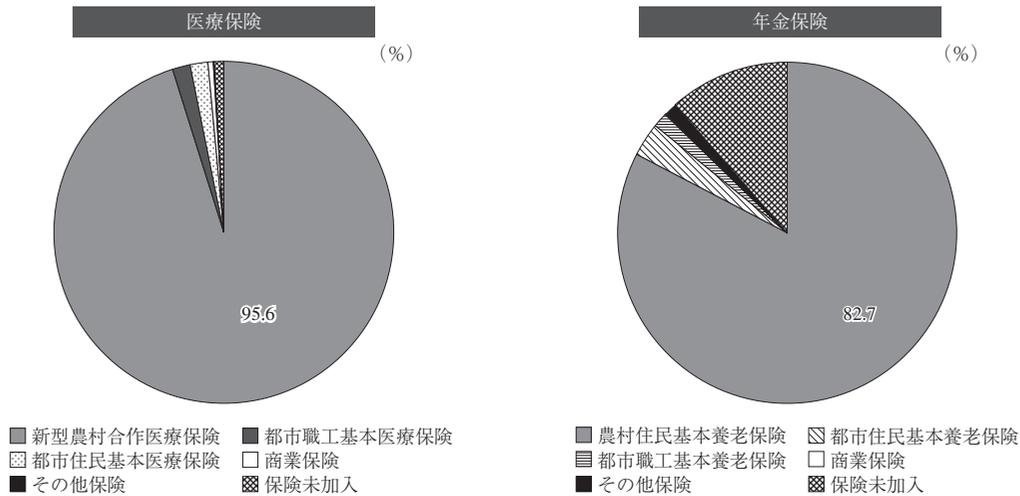
(注) 都市職工の加入率は都市就業者、都市住民は都市住民(都市常住人口-都市就業者)、農村住民は農村人口で算出。新型農村合作医療制度の加入率は、国家衛生和計画生育委員会資料より引用。

(資料) NBS資料、国家衛生和計画生育委員会資料より日本総合研究所作成

工は都市で就業しているにもかかわらず、都市住民向けの年金保険や医療保険には加入しておらず、9割が農村住民向けの保険にとどまっている(図表23)。

農民工を都市に引き付けるうえで重要になるのは、住民向け社会保険に比べ保障水準が高い職工向け社会保険のポータビリティをいかに引き上げるかである。政府は、2010年から職工向け年金保険と医療保険の保険料納入実績を都市および農村住民向け保険に反映することが出来るようにした(注12)。しかし、持ち運べるのは個人積立部分だけで、企業負

図表23 陝西省の農民工の保険加入状況（2015年）



（資料）「2015年陝西農民工現状分析－基於農民工“輸出地”調査」2016年3月28日 陝西省統計局  
 (http://www.nbssosn.cn/index.aspx?menuid=4&type=articleinfo&lanmuid=18&infoid=2042&language=cn)

担部分については掛け捨てとなり、就業地の社会保険基金が召し上げている（注13）。企業負担部分は年金と医療で合わせて賃金の3割に相当することから、職工向け社会保険は農民工にとってひどく効率の悪い保険に映る。

これを変えれば都市への移動や都市定住に対する意欲は大いに刺激されるであろう。ポイントは、個人積立分だけでなく企業負担分についても一定の割合で持ち運べるようにすることである。企業負担を含む保険料納入実績が空間や就業先に影響されない、つまり、省を越える都市間移動、都市から農村への移動、単位から私営企業への移動が発生した場合でも、次の保険に反映されるようにすれば、

職工向け社会保険に加入するメリットは飛躍的に高まる。

大量の農民工を受け入れている沿海都市は社会保険基金の収入減になることから、これに反発するであろう。しかし、中国の公的社会保険はそうした地方のエゴを排し、制度の持続可能性を模索する段階にある。図表22の加入者数からみて、中国は年金と医療の「皆保険」をほぼ達成したといえ、社会保険の課題は基金の統合を通じ、いかに年金財政の安定性と加入者の利便性を高めるかに移る。掛け捨てとなっている企業負担部分は誰のものか、どのように配分すべきか。習近平政権がこの問いかけを始めることで、社会保険制度はもちろん、都市化ひいては都市消費の様相

は大きく変わるであろう。

- (注6)「住建部:2015年全国保障性安居工程超額完成任務」2016年1月8日 新華社 ([http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-01/08/c\\_128610112.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-01/08/c_128610112.htm))
- (注7)「2015年財政支持保障性安居工程情況」2016年3月3日 財政部 ([http://www.mof.gov.cn/mofhome/zonghesi/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201603/t20160303\\_1860922.html](http://www.mof.gov.cn/mofhome/zonghesi/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201603/t20160303_1860922.html))
- (注8)“Social Expenditure - Aggregated data” OECD ([https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG))より“Housing”でデータを抽出するとOECD平均は0.8%である。2017年3月23日アクセス。
- (注9)「全国“鬼城”可住34億人の意義」2015年9月22日 前瞻網 (<http://www.qianzhan.com/analyst/detail/329/150922-30e6bdc8.html>)
- (注10)「城郷養老保險制度銜接暫行弁法」2014年2月24日 人力資源和社会保障部 ([http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201402/t20140228\\_125006.htm](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201402/t20140228_125006.htm))
- (注11)「關於做好進城落戶農民參加基本醫療保險和關係轉移接續工作的辦」2015年8月27日 人力資源和社会保障部 ([http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/ldbkl/shehuibaozhang/yiliao/201509/t20150911\\_220299.htm](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/ldbkl/shehuibaozhang/yiliao/201509/t20150911_220299.htm))
- (注12)年金保險は「城鎮企業職工基本養老保險關係轉移接續暫行弁法的通知」2009年12月29日 中国政府網 ([http://www.gov.cn/zw/gk/2009-12/29/content\\_1499072.htm](http://www.gov.cn/zw/gk/2009-12/29/content_1499072.htm))、医療保險は「流動就業人員基本醫療保險關係轉移接續業務經办規程的通知」2009年12月31日 人力資源和社会保障部 ([http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201407/t20140717\\_136139.html](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201407/t20140717_136139.html))
- (注13)「農民工和城鎮職工參加養老保險主要有什麼不同」2017年02月24日 華律網 (<http://www.66law.cn/laws/172916.aspx>)

## おわりに—「農民工の市民化」が突破口に

農民工が職工向け社会保険から排除されていることによって消費主導経済への移行が阻まれていることは、多くの実証研究で指摘されてきた。アジア開発銀行の調査では、都市の所得上位2割を占める第5五分位の貯蓄率は、社会保険に加入している世帯が21.4%で

あるのに対し、加入していない世帯は46.0%に達するとしている (Dewen [2010])。貯蓄は所得から消費支出を引くことで算出されているので、社会保険に加入することで、貯蓄率が低下し、その分消費支出が増えることになる。

その効果はどのくらいか。図表19のデータをもとに試算すると、2.8億人の農民工の消費は2015年で4兆2,059億元と都市の個人消費の20.7%を占めるに過ぎない。彼らが社会保険に加入し、都市家計調査で示される平均的な消費性向を有すると仮定すると、都市の個人消費は2.1倍の8兆7,553億元に増加し、個人消費に占める割合は42.5%に上昇する。農民工の消費拡大によりGDPは6.5%押し上げられ、GDPに占める個人消費の割合も38.0%から44.5%に上昇する。これはまさに個人消費が主導する持続可能性の高い経済であり、習近平政権が目指してきた「新常态」にほかならない。

中国は投資によって一定の成長を維持出来たことから、消費主導経済への移行が進まなくても、それが問題になることはなかった。しかし、過剰生産能力や過剰債務といった投資主導経済のほころびが目立つようになってきたことから、国内でも個人消費が主導する持続可能性の高い経済への移行が急務であるとの認識が高まりつつある。そのために何をすべきかについての議論も収斂しつつある。習近平政権には、「土地の都市化」に偏った

---

都市化を「農民工の市民化」を中心とする都市化に引き戻す強いリーダーシップが求められる。

参考文献

1. 三浦有史 [2014]. 「中国『城镇化』の実現可能性を検証する」日本総合研究所『JRILレビュー』2014 Vol.3, No.13. (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/7280.pdf>)

(英語)

2. Dewen, Wang [2010]. Can Social Security Boost Domestic Consumption in the People's Republic China?, ADBI Working Paper Series. (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156070/adbi-wp215.pdf>)
3. World Bank and DRCSC (Development Research Center of State Council) [2014]. Urban China: Towards Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization. (<http://www.worldbank.org/en/country/china/publication/urban-china-toward-efficient-inclusive-sustainable-urbanization>)
4. World Bank & IMF [2013]. Global Monitoring Report 2013 Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals. (<http://pubdocs.worldbank.org/en/961951442415876455/GMR-2013-Full-Report.pdf>)

(中国語)

5. 李皓東 [2016]. 「当論我国農民工参保率偏低的原因与对策」山西省社会科学院『経済師』2016年第2期

本稿は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。  
本稿は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。