

逆都市化現象

田中 修

はじめに

習近平指導部は新しいタイプの都市化政策を進め、これに伴い戸籍制度の改革も議論されている。ところが、経済参考報 2014 年 11 月 4 日は、一部の農民は都市戸籍への転籍を拒み、逆に都市戸籍者が農村戸籍への転籍を希望する「逆都市化」現象が出現しているとする。本稿では、記事の概要を紹介する。

国務院が新たに打ち出した「戸籍制度改革を一層推進することに関する意見」の中には、2020 年に 1 億前後の農業からの移転人口とその他常住人口を都市戸籍に転ずることを重要目標としている。しかし「経済参考報」記者が、最近浙江・河南・四川・陝西・江西等を訪問した際発見したことは、各地でいずれも戸籍制度改革を推進する政策が打ち出されているにもかかわらず、相当数の農民が自己の既得権益が損害を被ることへの心配と、都市住民に与えられる待遇を享受し難いのではないかという懸念があることから、「都市に入っても転籍しない」という現象が際立っており、はなはだしきは元々都市戸籍の人口が農村戸籍への転換を希望する「逆都市化」現象が出現していることである¹。

1. 転籍の利益連鎖の消長があり、農民の都市戸籍への転籍は懸念材料が多い

浙江省公安厅人口管理・サービス総隊の阮文広総隊長は、次のように指摘する。

「経済の急速な発展、都市・農村建設が不断に加速され、社会の利益構造が持続的に調整されるに伴い、農村戸籍の背後にある利益の連鎖はますます長くなり、都市戸籍の背後にある利益の連鎖はますます短くなっており、農業からの移転人口が都市に入り転籍する意欲が強くない傾向が更に激化する可能性がある」。

労務輸出の大省である四川・河南等の地において、大多数の出稼ぎ農民は、都市戸籍に転ずることへの「懸念材料がかなり多い」。国家统计局河南調査総隊が 2013 年末に行った調査研究報告によれば、現在農業からの移転人口が都市住民になろうとする意欲はかなり強烈であり、8 割を超える農民が都市で就業し生活したいと願っているものの、都市戸籍への転換への積極性は決して高くはなく、商丘市で都市戸籍に転換したいと望んでいる農村からの移転就業人口の比率は 5%に満たない²。

¹ ゴチックは筆者。なお、記事では、四川省のある農民が既に 8 年間都市でホームヘルパーに従事しているものの、大都市の生活コストが故郷よりはるかに高いため、都市戸籍への転籍を希望していない例を紹介している。

² 記事では、河南省のある農民が数万元の費用を払って鄭州の都市戸籍に転換したものの、就職先の企業が倒産し、長年の失業で社会保険料が払えず、結局 2 万元払って再び村に戻

人口流入大省の浙江では、都市で長期に安定的に就業できないことを心配し、出身の農村の既得・期待権益を捨て去り難いため、流入先での転籍への意欲が決して強烈ではない。2014年2月の浙江省流動人口流動状況サンプル調査によれば、「居住地での転籍を希望する」は8.5%を占めるのみであり、大部分の流動人口は労務収入・子女の就学・社会保障等の問題をより重視している。

2. 転籍コストは難題となっており、都市の受容能力には限界がある

社会科学院が公表した「中国都市化発展報告 2012年版」によれば、社会保障・公共サービスの手配、農民の市民化の平均コストは1人当たり10万元であり、大都市に入るコストは倍増するとされる。「経済参考報」記者は浙江・四川・江西等の地を訪問した際、転籍コストが高いことが、多くの戸籍制度改革参加者達の最大の懸念であることを発見した。

教育問題は、出稼ぎ農民の最も関心の高い問題である。近年、各地方は出稼ぎ農民の子女の就学問題の解決に力を入れてきた。大量の出稼ぎ農民の子女が都市に流入するに伴い、地方財政にいくらかの負担をもたらしている。

成都市教育局の呂信偉局長は、記者に「成都における現行義務教育段階の出稼ぎ農民の子女は36万人であるが、1人当たり毎年の財政移転支出は300元にすぎず、他方成都市の学生1人当たりの教育コストは1万元以上である」との計算を示した。

南昌市教育局義務教育政策処の楊雪飛は、次のように指摘する。

「出稼ぎ農民が南昌に転籍さえすれば、その子女の入学は、現地の都市住民の子女の入学と決して政策上の差異はない。もし南昌の100万の都市人口が新たに増えれば、学生は20万人増加すると推計される。しかし、短期間に教師としての資質が適格な教師陣を養成し、教育の質が適格な学校を提供することは一朝一夕にできることではない」。

都市インフラの手配も戸籍改革後の都市化が直面する際立った問題である。水道を例にとれば、今年に入り鄭州市の市街区域は干ばつにより2回の水供給危機が発生している。2020年までの計画によれば、鄭州市中心市街区の人口は700万に達しなければならないが、現在は300万余りにすぎない。鄭州の水道会社の計画では、人口の増加に合わせて鄭州市は新たに7ヵ所の水処理場を建設中であり、完成すれば供水能力は214万 m^3 に達し、現在の鄭州市の供水能力の数倍となる。

しかし困ったことに現実には、現在1ヵ所の水処理場を建設し、その他の計画は紙面上に留めているだけで、周辺の水源は枯渇状態となっている。しかも河南省の電力会社によれば、現在人口の都市集積に伴い鄭州等の大都市と県域の農業用電力のピーク時の供給も日増しに逼迫してきており、大都市の電力制限と農村の負担超過区域が拡大する傾向にある。膨大な電力網の新建設と容量拡大投資及び土地供給等の問題が日増しに際立ってきている。

り仕事に従事し農村戸籍を得た例を紹介している。

浙江省公安厅人口管理・サービス総隊の阮文広総隊長は、次のように指摘する。

「現在、都市の農業からの移転人口の市民化受容能力には比較的限界がある。近年、浙江省各地の環境汚染、交通渋滞、住宅価格・生活費の上昇、就学・医療資源の逼迫等の『都市病』が徐々に顕在化している。2300万の流動人口をベースに計算すると、全省の農業からの移転人口の市民化の総コストは2.3兆元に達するが、2013年度の浙江省の地方財政収入は3797億元である」。

3. 都市・農村の一体化を統一的に企画し、人口の双方向の流動を促進する

専門家は、制度設計上農民の権益・意向を考慮し、市場化手段と権益の売買選択を通じて農民の自由選択権を保障する必要があると、強制的・脅迫的な措置であってはならないと考えている。

河南省發展改革委員会の孫廷喜主任は、次のように指摘する。

「都市化を科学的に推進するには、農民の権益が損害を受けないことを確保しなければならず、農村の土地請負経営権の登記テスト、農村の宅地の権利確定・登記・証明と集団経済の株式制改革を積極的に推進し、農村の土地流通サービスシステムを整備し、農民の収益の最大化を促進して、農民が都市に入る後顧の憂いを消除し、都市に入る個人のコストを補填し、都市への移転動力を増強しなければならない」。

河南大学の耿明齋教授は、次のように指摘する。

「戸籍の逆都市化の困難な局面を打開するには、農村の個人資産の問題のほか、農民が都市に入るために必要な文化・技術等の『ソフトパワー』を培養しなければならない。一方で、政府部門は出稼ぎ農民のために教育・訓練の機会とプラットフォームを多く提供し、政策面からは出稼ぎ農民に必要な事業訓練を受けあるいはその証明を持って就職することを要求しなければならない。他方で、出稼ぎ農民は、各種学習訓練に積極的・積極的に参加し、自身の文化水準・技能水準を不断に高め、自身の就業能力・技能水準を高めて、真に都市で足場を固めなければならない」。

社会科学院農村發展研究所の李人慶副研究員は、次のように指摘する。

「戸籍制度改革は現在第一歩を踏み出したにすぎず、**實際上都市・農村戸籍改革と都市・農村一体化は、農村人口が都市で居をかまえてもいいことを意味するだけでなく、都市人口が郷村で居をかまえてもいいことをも意味する。**もし一方向だけの流動であれば、それは一体化とは言えない。我々は伝統的な思考を改めなければならないと、都市・農村の統一的企画は決して都市による農村の統合ではなく、農村政策の中で好いものを借用して都市政策に反映させてもよい。**都市・農村の間はすべからく福利・保障政策上の不平等な権利・責任を不断に解消し、国民が一体化した権利・責任の保障体系を構築する必要がある。**そ

の選択についても、その心理的・社会的受容力を考慮して一定の猶予期間を与え、その心理的圧力・社会の適応圧力を緩和しなければならない」。

3. 現地での市民化に着眼し、中小都市・町に傾斜的に投資する

専門家は、現在戸籍制度改革を推進するカギは、同歩調で関連する改革を進めることを通じて都市に入る動力を増強し、出稼ぎ農民の住宅保障・就業サービス・子女教育等の方面の需要をうまく解決し、都市常住人口が都市基本公共サービスと同等な権利を享受することの推進にあると考えている。

社会科学院農村発展研究所の李人慶副研究員は、次のように指摘する。

「人口の都市化・市民化は相応の財政の支えが必要であり、流動人口が居所をかまえることがもたらす都市化の財政負担をいかに分担するかは、解決を要する難題である。中小都市の人口拡大は人口流入地の財政に圧力をもたらすので、財政保障によって財源と権限が不釣り合いとなっている問題を解決する必要がある」。

浙江省公安厅人口管理・サービス総隊の阮文広総隊長は、次のように指摘する。

「戸籍制度改革は、農業からの移転人口を近場ないし現地で市民化することに着眼すべきである。近場ないし現地での市民化はコストがかなり低いからだ。都市の受容能力からすれば、流動人口が過度に大都市に流れれば、大都市に交通渋滞・環境汚染・資源逼迫・都市の貧富の両極分化等の『大都市病』をもたらす可能性がある。同時に、農村の生活水準が日増しに向上するに伴い、農業からの移転人口の現地ないし近場での市民化を促進することは、戸籍制度改革の最も良い選択である」。

「現在、わが国の戸籍管理制度の関連法規は立ち遅れており、既に戸籍制度改革を深く推進する際に直面する峻厳な難題となっている。それはとっくにわが国の現在の社会情勢と不適合になっており、戸籍制度改革を推進するための全面的で完全な参照すべき法律が欠落する結果となっている。できるだけ速やかに相応の法規を打ち出し、末端部門が具体的なオペレーション過程で依拠する法律があるようにすべきである」。

人民大学農業・農村発展学院の温鉄軍院長は、次のように指摘する。

「現在、国家の主導する農村地域に振り向けられる投資はかなり多く、利益集団の大会社が主導する投資は大都市に多く集中しており、中小都市・建制鎮等は正に投資のカバーが少ない地域となっている。我々は現在の国家財政戦略を改め、都市に対する傾斜的な投資を堅持し、これまでの投資が大都市に集中する局面を改め、投資によって中小都市・郷鎮の発展環境を改善する必要がある」

(11月19日記)