

中国西部少数民族地域における小城镇建設とその問題

内モンゴル自治区鄂托克（オトク）前旗を事例として

The Problems of the New Town Construction Policy in the Western Part of China

A Case Study of Otog Province in Inner Mongolia Self-Governing Ward

烏日図* 星野 敏**

Wuritu* Satoshi HOSHINO**

(*神戸大学大学院自然科学研究科 **京都大学大学院農学研究科)

(*Graduate School of Science and Technology, Kobe University **Graduate School of Agriculture, Kyoto University)

I はじめに

中国は1978年に改革開放を始め、同年3月に開催された第3回全国都市工作会議において「大都市の規模を抑制し、小城镇建設を大いに実施する」¹⁾という小城镇建設の方針が出されてから約30年が経過した。当時、中国の経済構造が大きく変化し、膨大な農村過剰労働力を生み出しつつあった。これに対して、郷鎮企業が集中している地域に多数の小城镇（ニュータウン）を建設して、農村過剰労働力を農村地域内に「吸収する」という戦略的な政策を打ち出した。これが上述の小城镇建設である。農村に新たな都市を形成し、そこに過剰労働力を収容するという解決策は、世界的にみても普遍的に存在する政策であり、実際、多くの先進諸国は経済発展の過程で類似の施策を選択してきた。中国政府は農村部の安定を実現するため、この小城镇を発展させるとともに、農村工業化を推進し、農村の都市化を推進させたのである。

小城镇建設は、費孝通による農村定住政策に関する提言に端を発する。農村に滞留する余剰労働力を農村地域内に安定的に定住させるため、6万余の小城镇を全国各地に整備し、おのおの5000人の人口を「吸収する」ことによって、新たに3億人分の居住地を農村地域に開発することを提案した²⁾。そして、このような小城镇の成功事例が、「蘇南模式」³⁾である。中国農村部の都市化と小城镇建設とは、切っても切れない関係にある。農村の都市化は都市の社会経済発展によってもたらされるが、既存の都市と小城镇の有機的結合は都市の発展を加速し、ひいては農村の都市化を一層促進させるのである⁴⁾。しかしながら、この30年間に実施してきた小城镇建設の状況を改めて鳥瞰すると、経済的に発展している東南部では概して成功したといえるが、経済的に遅れた西部地域、特に少数民族居住地域ではあまり成果がなかったように

思われる。本研究では、こうした地域による政策効果の違いに着目して、2007年の1月から3月にかけて、中国の中央政府の関係官庁と研究機関を訪問して、小城镇建設に関するヒアリング調査を行うとともに、西部地域の鄂托克（オトク）前旗、烏審旗の12鎮でアンケート調査を実施した。本稿では、中国の東部と西部の少数民族地域との企業活動水準や都市の性格を比較し、西部地域での小城镇建設の課題を考察し、鄂托克（オトク）前旗でのアンケート調査結果を踏まえて、当該地域における小城镇建設の実態と問題点を検討する。

II 小城镇建設の歴史的経緯

小城镇建設とは、農村部における比較的小規模な市街地を建設するという政策であり、その歴史的経緯は以下の通りである。

1. 費孝通による小城镇論

1949年の中華人民共和国成立後、鎮という行政組織の発展についてはいくつかの曲折があり、鎮の基準は1955年、1963年、1984年にそれぞれ変更された⁵⁾。改革開放後、特に80年代の初めに人民公社が解体すると、農民を農村に押しとどめる規制が弱まり、物資と人口の流出が活発化した。このため、膨大な農村過剰労働力の新しい受け皿をつくらなければならなくなった。その時、費孝通氏が、農村地域に新たに小都市（小城镇）を建設し、余剰人口のための居住地と雇用を確保すべしという政策提言を発表した。実際に、大量の農村過剰労働力を吸収して、農民の大・中都市への流入を防ぐことに成功した⁶⁾。これが有名な小城镇論である。「蘇南模式」などのモデル小城镇の成功事例にならって、東南部の沿海地域に同様の小都市が誕生し、農産物や副産物が集散する地区に人口が集積された。

2. 中央政府による小城镇建設の拡大

このような成功事例によって、小城镇建設は「中国的特色を持った社会主義建設の重要なモデルの一つ」としての評価が高まった。そこで政府は全国拡大を図り、1995年にモデル事業に着手した。当時の計画によると、2000年に中国全土で1万カ所、2050年までに5万カ所で小城镇を建設することになっていた。

更に、2001年3月に、第9期全国人民代表大会第4回会議では「第5次5カ年計画綱要」を選択し、「小城镇を重点的に発展させ、中小都市には地域中心都市の機能を整備し、大都市の開発牽引作用を発揮させ、城镇密集区の秩序だった発展を誘導する」という都市発展計画⁷⁾を打ち出した。これによって小城镇政策が中央政府の重点方針として取り上げられたのである。

2004年2月8日に《中共中央国务院：農民の収入増加に関する若干の政策的意見》が發布され、「三農問題」⁸⁾が全国の重要な問題として強調された。それは中国の市場化と工業化が急速に進んでいる状況の中で、農家経済の伸びが依然として鈍く、開発の恩恵から取り残されていることが明らかになったためである。小城镇建設はニュータウン建設としては有効であったにせよ、農村経済の発展を自動的にもたらすものではなかったのである。

3. 新農村建設の登場と小城镇建設

先進国家の発展経験を踏まえて、「三農問題」を解決する根本的な方策は「都市住民化」である点が指摘された。ここでいう「都市住民化」とは、農村の過剰労働力を近くの都市に転移させ、それによって農業に依存する人口を減少させるとともに、残った農民の収入を増加させ、耕地への人口圧を弱めることで農村生態保護を推進するという一石三鳥をねらった政策である。

そして、2005年10月の中国共産党第16期中央委員会第5回全体会議（五中全会）では、胡錦濤総書記が重要な談話を発表し、今後の中国農村政策の新たなキーワードとして、新農村建設⁹⁾という政策が取り上げられた。これは、財政の建設資金の農村への傾斜、郷鎮機構、農村義務教育、県郷財政体制の改革、農地の転用と農民の権利保護及び環境改善などの総合的な農村改革を行い、都市化を推進させ、都市と農村が連携して一体的に発展することをねらった総合的な政策である。

今日、農村部では新農村建設がもっとも関心を集めているが、小城镇建設から新農村建設に切り替わったのではなく、両者が併存した状態で現在に至っている。

III 経済活動の不均衡発展

小城镇建設という手法は1980年代から当時の郷鎮企

業が集中的に発展している東部沿海地域で生み出され、中国の農村と大都市を連携させるという大きな役割を果たした。東部地域では城镇建設が農村地域の発展を促進させ、大・中都市の繁栄に貢献したことは事実である。一方、西部地域とは、チベット、青海、新疆、甘肅、寧夏、内モンゴル、広西、雲南、陝西、重慶、四川、貴州など12の省、自治区を含めている少数民族人口を中心とする内陸部であり、東部沿海地域に比べ経済発達の水準が低く、かなり立ち後れている。中国全国の55少数民族のうち51民族がこの西部地域に暮らしており、経済格差のみならず、地域問題、民族問題など多くの複雑な問題が存在している。西部少数民族地域では、国有企業（株式）のシェアが高く、民営企業など個人・私経済部門の発展水準はかなり低い。これが西部少数民族地域での小城镇建設とその効果発現を制約している主な要因の一つになっている。

中国国家统计局の統計資料によると、2003年、国有企業の利益増加額（表は割愛）は全国平均で44.9%である。雲南、チベット、甘肅、新疆、内モンゴルと広西などは全部この全国平均水準より高い、特に新疆ウイグル自治区は一番高く、約87.9%に達している。逆に広東、江蘇、浙江、山東、天津など東部の発展している地域ではこの割合がそれぞれ25.2%、21.4%、19.5%、38.3%、43.8%と低い。

表1 西部民族地域と東部発達地域の国有工業企業の資産額合計・シェアの比較（2003年）

地区	大手(国有・私有)工業企業の資産額合計(億元)①	大手国有工業企業の資産額合計(億元)②	シェア ②÷① (%)
雲南	3033.5	2447.0	80.7
チベット	91.5	78.1	85.4
甘肅	2191.9	1848.1	84.3
新疆	2096.7	1715.0	81.8
内モンゴル	2439.1	1807.4	74.1
広西	2190.4	1485.8	67.8
広東	19126.5	6328.5	33.1
江蘇	16308.7	5055.7	31.0
上海	11609.0	6320.4	54.4
浙江	12526.7	2688.4	21.5
山東	14461.6	7488.8	51.8
北京	5178.0	3388.1	65.4
天津	4625.7	2715.3	58.7
全国	168807.7	94519.8	56.0

中国国家统计局の統計資料から整理

表2 西部民族地域と東部経済発達地域の
私有企業数と就業者数の比較 (2003年)

	私有企業数		私有企業就業人数		
	私有企業数 (万事業所)	全国比 (%)	就職人数 (万人)	全国比 (%)	
西部 地区	雲南	72.8	3.1	123.7	2.7
	チベット	5.2	0.2	8.6	0.2
	甘肅	33.2	1.4	61.7	1.3
	新疆	45.0	1.9	70.7	1.5
	内モンゴ ル	55.6	2.4	108.4	2.3
	広西	99.0	4.2	149.1	3.2
東部 地区	広東	185.5	7.9	389.9	8.4
	江蘇	140.1	6.0	206.2	4.5
	上海	26.8	1.1	31.4	0.7
	浙江	158.5	6.7	298.3	6.4
	山東	158.6	6.7	347.0	7.5
	北京	44.7	1.9	58.8	1.3
天津	18.9	0.8	25.9	0.6	
全国	2353.2	100.0	4636.5	100	

中国国家统计局の統計資料から整理

国有企業の総資産額合計(表1)からも同じ傾向が読み取れる。全国平均で56.0%であるが、雲南、チベット、甘肅、新疆、内モンゴル、広西などの西部地域の省、自治区はすべて全国の水準より高い。最高はチベット自治区で、85.4%に達している。逆に広東、江蘇、上海、浙江、山東などの沿海各省は全国平均を下回っている。国有企業の利潤総額の割合も同様である。このように、西部地域は、東部地域よりも工業分野で国有企業の割合が極めて高く、民間企業の割合は低い。

私有企業数と就業者数(表2)から見ると、2003年、雲南、チベット、甘肅、新疆、内モンゴルと広西などの私有企業数はあわせて310.8万事業所であり、全国の私有企業総数2353万事業所の13.2%にすぎない。一方、広東、江蘇、上海、浙江、山東、北京と天津など発展地域の私有企業数は733.1万所に達しており、全国私有企業総戸の31.2%を占めている。西部の私有企業への就業者数は合計522.2万人に達し、全国の私有企業就業者数4637万人の11.3%を占めているが、東部では1359万人に達し、29.4%を占めている。

以上のように東部地域と比べて、西部少数民族地域では、民間セクターの経済活動水準が圧倒的に低位にとどまっていることを明らかにした。

IV 都市発展の比較

経済発展の水準が東部と西部で大きく異なる点を指摘したが、これを都市発展の側面から比較すると以下のような問題がある。

①西部地域における都市発展から見ると、行政的機能は極めて強いものの、経済発展を牽引する機能はかなり脆弱である。もともと西部辺境地域は対米、対ソの抗争に備えた「三線建設」^{注1)}の拠点として位置付けられていたこともあり、政府は西部の大都市に政府管轄の国有企業(軍需産業など)を貼り付けた。例えば甘肅省の蘭州市、内モンゴル自治区の包頭市などである。これらの産業は閉鎖性が強く、民需から切り離されたものであるから、そのような企業の経済波及効果も限られたものとならざるを得なかった。

②都市の数が少ない。西部地域は面積が全国の60%以上を占めるが、人口は全国の27%である。全国660都市のうち西部には126(19%)しかない(東部は287都市、43.5%)。このうち人口100万人以上の特大都市は西部25(14.6%)、東部96(56.1%)で、両者の差はさらに大きくなる。特に寧夏回族、チベット自治区には大都市が一つもない。第5回全国人口統計によると全国の都市人口は4億5600万人に達し、都市化率は全国平均で36.1%であるが、西部の28.3%に比べて、東部では50.9%に達している¹⁰⁾。農村地域の経済発展は大・中都市の経済的波及効果に依存するところが大きい。しかし西部地域には、経済を牽引する大中都市が少ないのである。東部地域の長江デルタ、珠江デルタ地域における一部の小城镇の飛躍的発展は、周辺に上海、南京、広州、香港などの大都市が立地しているから可能であった。西部少数民族地域では、大都市が少なく、かつ上述のように波及効果も弱いため、小城镇を建設しても、雇用創出等の経済牽引力は限定されていると言わざるを得ない。

③西部大開発により、エネルギー基地の建設や交通インフラ、都市インフラの整備などに大規模な開発資金が投入されている点もまた事実である。西部各地域ではこのチャンスを活かそうというムードが広がっている。鉱物資源、特に石炭、天然ガスの開発が急ピッチで進んでいる。実は北京市の電力の三分の一は内モンゴル自治区からの送電であり、北京、天津、上海など大都市の天然ガスは全て西部地域から移入されたものである。この開発によって一部の、資源に恵まれる地域は急速に発展しているが、問題は、周辺に負の波及効果を及ぼしている点である。このような地域では小城镇が「例外的」にうまく発展しており、人口も急速に増加している。しかし、その周辺には、生産性の低い産業にしか依存できない低

開発地域があり、そういった地域では逆に人口が減少し、経済状況が更に悪化している。今回、内モンゴル自治区オトク前旗を調査したが、2006年にこの県政府の所在地であるオルジョウチ鎮は1万人の人口(総人口は3万人)が減少してしまった。また、開発に伴う砂漠化・地下水汚染などの自然環境の破壊も深刻な問題となっている。

結局、西部地域では、小城镇という農民を受け入れる「器」を建設しても東部地域のようにそれが契機となって開発の歯車が回ることはないのである。

V 内モンゴル自治区鄂托克(オトク)前旗での事例調査

1 対象地域の概要と現状

内モンゴル自治区鄂托克(オトク)前旗(県レベルの人民政府)の面積は約12180k m²、総人口は約7.4万人、人口密度は6.0人/k m²である(図1)。改革前は県下に12の苏木(スム、郷鎮に相当)、その下に69個嘎查(ガチャ、行政村に相当)があった。2000年に3つの郷が合併により減少し、さらに、2005年11月の農村総合改革では、5つの郷が合併され、新たに4つの鎮が設けられた。この結果、この6年あまりの間に12→9→4へと郷鎮の数が3分の1に減少した¹¹⁾。

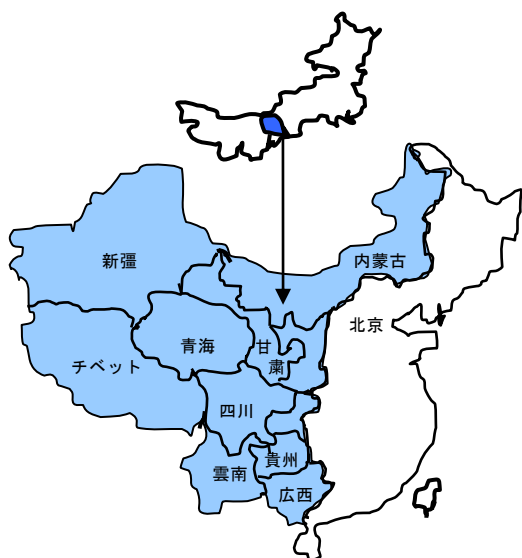


図1 中国西部地区(網掛け部分)と鄂托克(オトク)前旗の位置

2 アンケート調査の目的と方法

小城镇建設に対する地域住民の考え方、ニーズ、意見などを把握するために、2007年1月から3月にかけて、下記の対象者にアンケート調査を実施した。

鄂托克(オトク)前旗の農民は基本的に草原で牧羊を営んでいる。農家は大草原に点在しており、隣の農家ま

で行くのに車で30分以上かかる場合もある。このため通常の方法でアンケート調査を行うことはきわめて困難である。そこで、2007年1月に開催されたオトク前旗2007年度農村工作会議の参加者、共産党員、村の党支部書記、村長(60名)、県政府農、林、水各部門の責任者など(52名)らを対象に行った。全配布数は150票であるが、回答が得られたものは112票であった(回答率74.7%)。回答者は、会議の参加者であり、基本的に共産党員の農民か県・郷鎮政府の公務員のいずれかである。対象者は、地方行政と政治行動に対してコミットメントをもつ社会グループである。

3 アンケートの分析結果と考察

回答者のプロフィールを簡単に紹介すると、下記の通りである。

居住地：農村56.3%、都市38.4%

年齢：20歳代6.3%、30歳代25.9%、40歳代59.8%、50歳代以上8%

性別：男67.9%、女32.1%

職業：農民56.3%、公務員38.4%、その他5.4%

党籍：共産党員58%、非党員42%

アンケート結果を集計、分析すると以下に挙げるような参加者の意向と特徴が明らかになった。ここでは、全集計結果の中からそれらの傾向が見て取れる集計結果を示し、考察を述べる。

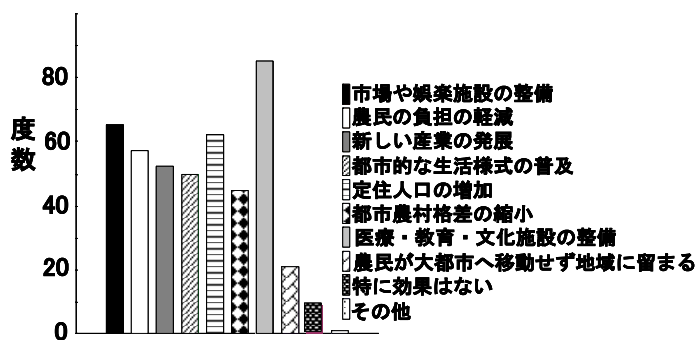


図2 小城镇建設のメリット

①小城镇建設に対する認識

内モンゴル自治区の場合全国より小城镇建設が遅れているが、今回の調査では78.6%の回答者が小城镇建設を良く知っていると考えている。小城镇建設に対するメリットについては、78%の人が医療、教育、文化施設の整備ができるから良いと答え、同設問の項目中でトップである(図2)。一方、デメリットについては、73.6%の人が小城镇が都市的機能を十分に果たしていない、50.9%の人が「新産業ができてない」と回答していた。西部少数民族地域における小城镇建設のうまくいっていない原因が指摘されている(図3)。

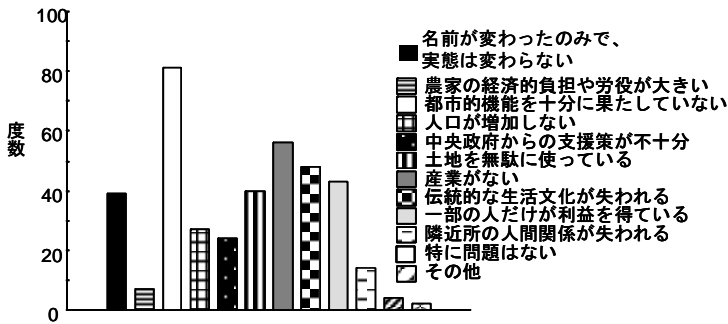


図3 小城镇建設のデメリット

②小城镇建設の効果に対する評価

アンケート調査によると、84%の人は小城镇建設が農村地域の発展に役立っていると答えており、75.9%の人が都市と農村の格差を縮小することはできると答えている。(図4、図5) これを見ると、小城镇建設に対する積極的な態度は、おおむね肯定的にとらえられている。

これは我々の当初の予想を裏切るものであったし、先行するヒアリング結果とも食い違っていた。我々はこの理由を以下のように推察している。第1に、調査直前に有力者が回答者に対して発言したメッセージの影響である。彼は小城镇建設に対して否定的な結果がでることを恐れ、小城镇建設の問題を表に出さないように呼びかけたのである。第2に、回答者は地方政府と党関係者という推進側の当事者であるため、肯定的な面を高く評価した可能性もある。ともあれ、政府を表だって批判しにくい中国の現状を踏まえると、少数ではあるが、否定的回答が出ていることは重く受け止めるべきだろう。

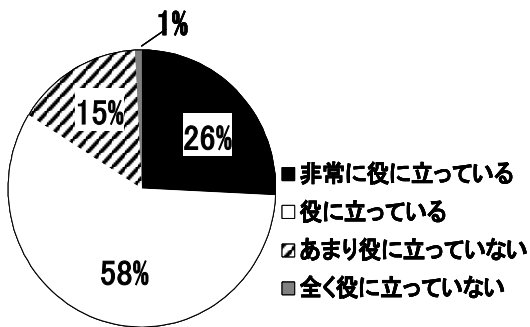


図4 小城镇建設による農村発展への貢献

小城镇建設と新農村建設のどちらの方が良いかという質問に対しては新農村建設のほうがいいと答えた人が74.1%を占めている。逆に、小城镇の方がよいと答えた人はほとんどいない(図6)。新しい政策への期待のあらわれであると同時に、それ以前の小城镇建設の効果がほとんど評価されていないことが推察される。ここに図らずも回答者の本音がうかがえる。

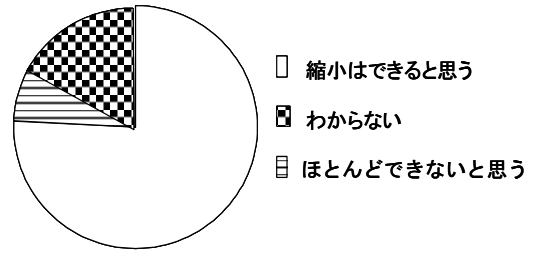


図5 都市と農村の格差解消の可能性

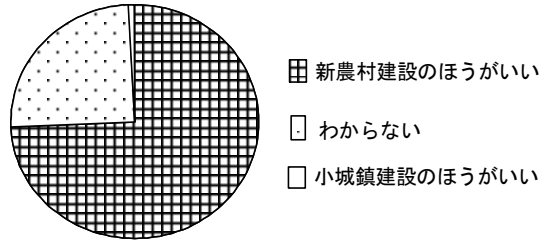


図6 小城镇建設による農村発展への貢献

③西部少数民族地域で小城镇建設の遅れている理由

「道路や鉄道が十分整備されていないから」という回答が73.2%を占めていた。また、「外資企業が進出していないから」と「農民が他産業に従事する能力が不足しているから」と回答者がそれぞれ65.2%、64.3%を占めていた(図7)。以上のように、西部地域の発展の遅れの原因を社会基盤整備の遅れ、(優良)民間企業の不在そして人的資源の能力開発の不足と認識している。

④行政機構への要望

小城镇建設に必要な生活関連施設は何だと思えますかという質問に対して、電気84.6%、学校、文化施設62.8%、病院、医療施設62.8%、道路設備56.4%などが指摘された(図8)。これを見ると、西部少数民族地域は全国の石炭、天然ガスなどエネルギーの生産地であるにもかかわらず、電気の要望が一番高い点は注目に値する。これらのエネルギー資源の開発は中央政府の指示によるが、地域外(経済発展の著しい東部地域および北京)に持ち出され、地元への還元は必ずしも十分ではない。

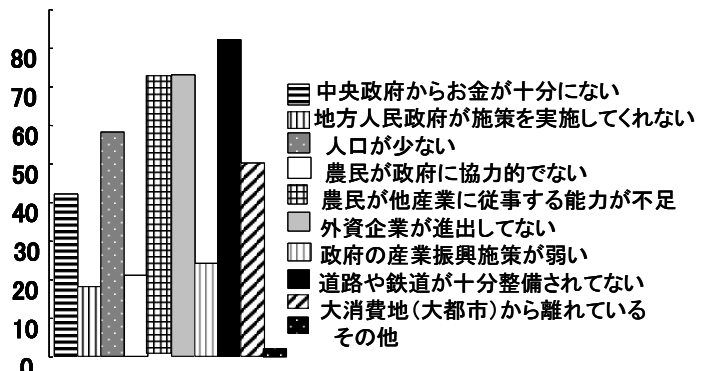


図7 西部地域の発展が遅れている理由

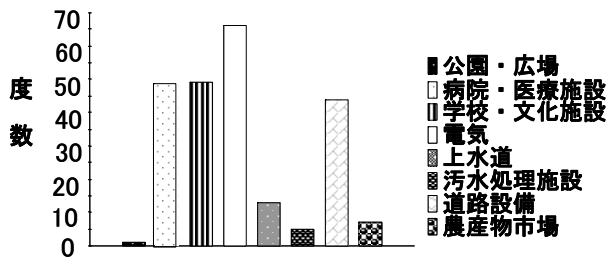


図8 小城镇建設で必要だと思う生活関連施設

VI おわりに

本稿では小城镇建設政策の経緯を整理する（Ⅱ節）とともに、経済構造と都市構造の視点から小城镇建設の問題を考察した（Ⅲ・Ⅳ節）。さらに西部少数民族地域内にある事例地区でのアンケート結果を用いて、小城镇建設の評価を試みた。小城镇建設という開発手法は当該地区においても一定程度、評価されているものの、不十分な点も数多く指摘されており、必ずしも効果的に機能しなかったことを明らかにした（Ⅴ節）。

さらにこの結果に、事例地区での著者自身の生活体験とヒアリング調査を踏まえて、小城镇建設政策に対する課題を補足しておきたい。

①小城镇建設は「それを必要とする地域」ではなくて、「それが可能な地域」でしか実現できない¹⁾²⁾。内モンゴル自治区の調査対象地区では、小城镇建設はそれなりに肯定的な評価を得ていたが、道路整備などインフラストラクチャや資金不足がボトルネックとなって全体的な発展が妨げられていることが推察された。また、民有企業を核とする新たな産業が発展しなければ、小城镇を建設しても地域の振興には貢献しない。ましてや西部地域の格差是正は困難であると言わざるを得ない

②西部地域の大部分は少数民族の居住地域であり、言語、風俗習慣、宗教、さらには幸福に対する認識態度まで、全く違って来る。よって地域によって政策の効果も大きく異なり、ここに小城镇建設がうまく行かないもう一つの理由があると思われる。内モンゴルでヒアリングすると、遊牧民の意識が強いモンゴル人の多くは農村と町の中に二つの家を持つことを強く望んでいる。かつてモンゴルのコビレカンが中国を支配したときも北京と内

モンゴル草原の上都の2つの首都をつくった。遊牧民の血は、古来より都市に定着することに抗してきた。とするならば、小城镇を建設して誘導しても、都市化のスピードは、他の民族より遅くなるのは当然である。

③さらに内モンゴルでの小城镇建設の現状を鳥瞰すると、小城镇建設には土地、資金利用の低効率などの問題が著しい。小城镇は集落よりは人口密度が高いが、大・中都市と比べると密度は低い。その結果、大量の土地を占用し、利用効率も低くなる。大中都市周辺ならば産業の発展とともに都市的な土地利用に転用されるが、そういった転用圧力の働かない西部地域では耕地の浪費だけが後に残る。効率の悪い「経済開発区」や「農業開発区」などをつくっても、結局は環境を破壊する結果しか得られないことが少なくないのである。

【注釈】

注1) 「三線建設」1964年毛沢東氏が対米、ソを防ぐために戦略的政策として中国西部を中心する13省、自治区に「前線、中間地帯、後方」と分けて建設する政策を打ち出した。

【引用文献】

- 1) 葉裕民（2001）：『中国城市化之路』，北京商務印書館 p.11
- 2) 費孝通（1986）：『論小城镇及其他』，天津人民出版社，p.23
- 3) 宇野重昭，朱通華（1991）：『農村地域の近代化と内発的発展論』，国際書院，p.24
- 4) 宇野重昭，朱通華（1991）：前掲3），p.8
- 5) 趙裕民（2002）：中国城镇化發展戰略，中国農村研究，中国社会科学出版社.p.124
- 6) 費孝通（1986）：前掲2），p.53
- 7) 『全国人民代表大會常務委員會公報』（2001），中国文獻出版社，p.68
- 8) 「三農問題」：中国の農業，農村，農民問題
- 9) 烏日図，星野敏（2006）：中国における新農村建設と都市・農村一体化政策，農村計画学会誌25巻論文特集号，p.515
- 10) 王雅紅（2005）：『西北民族地区城市發展研究』，民族出版社，p.128
- 11) 烏日図，星野敏（2007）：中国における地方行政組織の改革とその問題，農林業問題研究，第43巻第1号，p.89
- 12) 星野敏（2002）：小城镇建設・村庄建設の現状と今後の課題，農林業問題研究，第145号（第37巻第4号），p.133

In last thirty years, the economic structure of China has been changed, and vast surplus labors have been brought about in rural areas. In order to keep them in the rural areas, the central government proclaimed a new policy on 'New Town construction'. It intended to promote urbanization and modernization of the rural people, too. In this study, we firstly focused on the economic- and urban development gaps between the two regions. Then we pointed out that the policy is successfully implemented in the economically-developed coastal areas of China, but not so much in developing western areas, where especially minority-groups are living. Then we carried out a hearing survey and a questionnaire survey at central government, some authorities concerned and the case study area. By the questionnaire survey, we made clear the problems of this policy.

(2007年5月18日 受付)

(2007年11月17日 受理)