

3. 社会経済フレーム（人口予測）

ある地域の将来計画を考える際にはまず「目標年次には経済規模がどれ位になるか」「人口規模がどれ位になるか」を想定しなければならない。これが社会経済フレームである。もちろん人口は経済に影響を与え、経済は人口の動態を左右して両者は相互に規定しあっているから、この両者を同時に見なくてはならない。通常は「人口」と「GDP」をそれぞれの指標とし、相互の関係を「産業別労働者数」や「労働者一人当りのGDP」あるいは「人口一人当りのGDP」によってチェックする。さらには「都市人口」や「産業別労働生産性の弾性値」なども推計して、予想される社会構造の変化や技術革新の進行を取り込むようにする。

しかし、人口100万人規模でしかも極めて開放性の高い海城市経済のケースでは、「GDP」や「産業構造」の予測はさほど意味がない。将来の外部条件次第でいかようにも変化すると、また市の考える戦略次第でどの方向にも誘導していけるとも言えるからである。反対に諸々の事業・計画の基本指標となるべき「人口」の予測は必須である。ことに本調査が「郷村都市化実験市」の一つとして海城市を取り上げていることに鑑みると、海城市の将来を考える際のキーは、広域的に見た場合の海城市の役割を明らかにすることであり、さらに市の人口の8割を占める農村人口の将来の動向を見定めることである。従って、社会経済フレームの考察はこの観点に沿い「人口」とその「意向」「認識（パーセプション）」に焦点を絞って行うこととする。

以下、本節ではまず遼寧省の人口の予測を行い、次いで海城市の人口を予測する。その際、海城市の農民を対象にした意識調査の結果を使い、海城市の将来の人口構成とその人口が期待する海城市のイメージを明らかにして、遼寧省の人口の大枠の中で海城市がどのような動向を示すかを予測する。

3.1 遼寧省人口の予測

（1）遼寧省人口動態の特徴

過去20年間のデータをもとに考察してみると、遼寧省の人口動態の持ついくつかの特徴が明らかになる。以下に3点を指摘しよう。

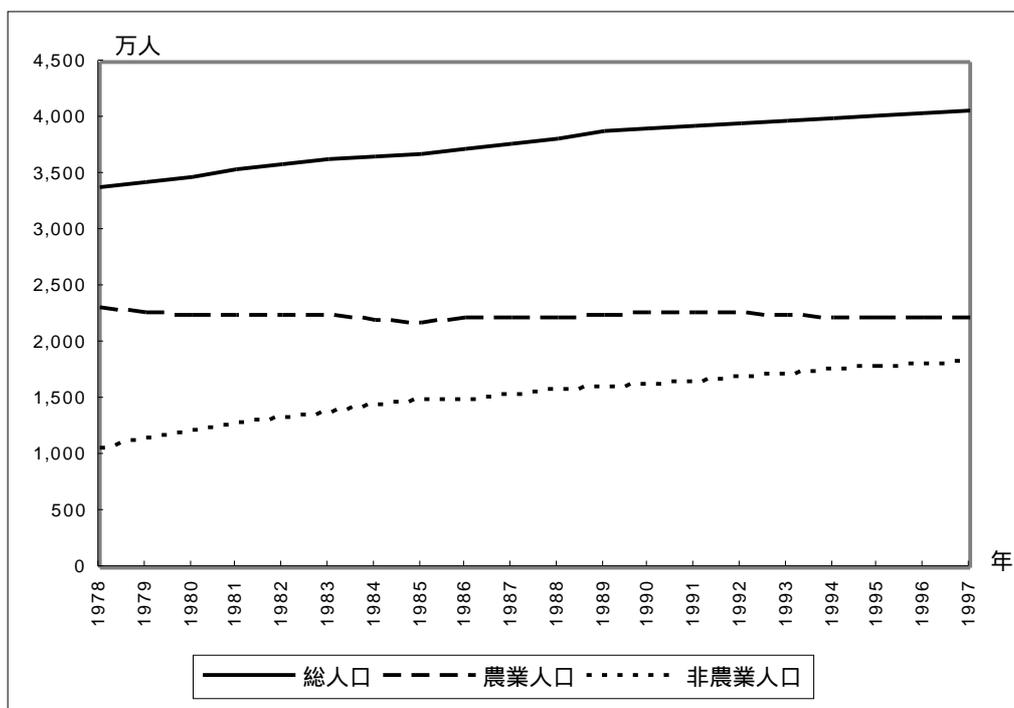
1) 農業人口一定、非農業人口漸増

過去20年間の人口推移に見られる通り（表2、図8）、遼寧省の人口は緩やかに増加を続けている。しかし、その増加は非農業人口（農業を生業としない世帯の人口、ほぼ「都市人口」に当たると考えてよい）の増加によってもたらされたもので、農業人口（農業を生業とする世帯の人口、ほぼ「農村人口」に当たる）はその間ほぼ一定の値を保ってきた。すなわち、農村部の人口は不変のまま都市部の人口のみが緩やかに増加してきたのである。これが特徴の第一である。

表2 遼寧省の人口

	1980		1990		1997	
	万人	(%)	万人	(%)	万人	(%)
総人口	3,487	(100)	3,917	(100)	4,077	(100)
農業人口	2,250	(65)	2,272	(58)	2,233	(55)
非農業人口	1,237	(35)	1,645	(42)	1,844	(45)

出所：「遼寧統計年鑑1998」



出所：「遼寧統計年鑑1998」をもとに作成

図8 遼寧省人口の推移

2) とともに低い出生率、死亡率

表3に見る通り、遼寧省の出生率、死亡率は全国平均に比べかなり低い。自然増加率も全国

の1%に対し、わずか0.3%と先進工業国並の数値である。

表3 遼寧省の出生率、死亡率（1997）

	(単位：‰)		
	出生率	死亡率	自然増加率
中国	16.57	6.51	10.06
遼寧省	8.9	5.7	3.2

出所：「中国統計年鑑1998」、「遼寧統計年鑑1998」

3) 小さい社会増

瀋陽、大連、そして盤錦などの急成長都市を擁する割に遼寧省人口の社会増は小さい。これが第三の特徴である。省間移動のデータは多くないが、1985 - 90の5年間に省外からの転入が累計で54.1万人、省外への転出が同じく29.5 万人、差し引き純増24.6万人というデータがある（表4）。年平均にして4.9万人（総人口比約0.13%）の社会増である。その後、1990年代の人口統計からは年間4,000人から90,000人の純社会増のあったことが推計される。いずれにせよ、公式の統計で見る限り、華南の諸省に比べて遼寧省の社会増は非常に小さいと言える。

表4 遼寧省の省間人口移動（1985-1990）

	(単位：万人)	
	1985-90 5年間累計	年平均
転入	54.1	10.8
転出	29.5	5.9
差引	24.6	4.9

出所：「跨世紀的中国人人口 遼寧巻」（中国統計出版社）314 - 320ページ

(2) 遼寧省人口の予測

何種かのモデルを試みたあと、次のモデルを利用して人口予測を行う。

$$P_t = P_{t-1} (1 + w_{t-1} b_{t-1} - d_{t-1}) + S_{t-1}$$

ここで

P_t : t年の人口

w_t : t年の女性人口比率

b_t : t年の女性一人当り年間出生数

d_t : t年の死亡率

S_t : t年の純社会増

であり、さらに

$$P_t = A_t + N_t$$

A_t : t年の農業人口

N_t : t年の非農業人口

と定義される。

これらのパラメーターは次のように推計した。

w_t : トレンド推計 (回帰分析による外挿)

b_t : 過去7年間の平均値 (0.02014) が2010年までに約15% (0.003) 減少すると仮定
(出生率に換算して0.89%が0.84%に低下)

d_t : トレンド推計

S_t : 1997年の実数7.25万人をもとに、以降毎年1万人ずつ増加すると仮定 (2010年に
20.25万人)

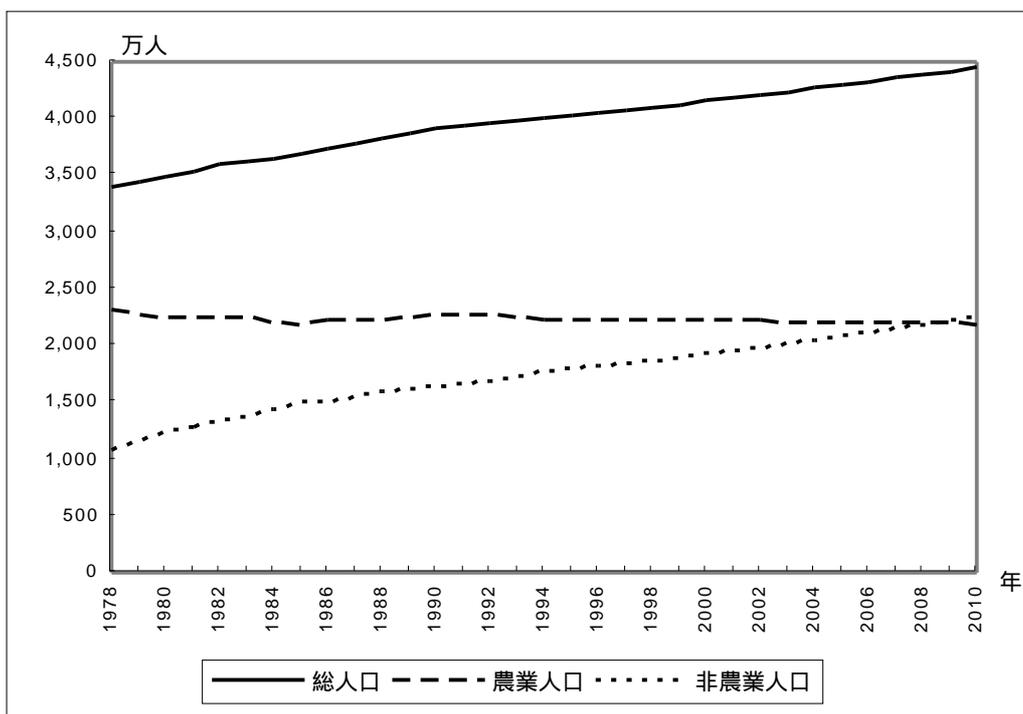
A_t : 最近5年間のデータをもとにトレンド推計

これに基づく予測結果を表5、図9にまとめる。1997年から2010年までの13年間に総人口は370万人 (約9%) 増加すると見込まれる。しかし、この間に農業人口は40万人 (約2%) 減少し、2010年にはついに非農業人口が農業人口を上回るようになると予測される。

表5 遼寧省人口の予測 (1997 - 2010)

	1997		2010		増分
	万人	(%)	万人	(%)	万人
総人口	4,077	(100)	4,447	(100)	+370
農業人口	2,233	(55)	2,193	(49)	-40
非農業人口	1,844	(45)	2,254	(51)	+410

出所 : 調査団



出所：調査団

図9 遼寧省人口の予測（1997 - 2010）

3.2 海城市人口の予測

(1) 海城市人口予測の方法

遼寧省の2010年までの人口予測の結果を受け海城市の将来人口を予測しようとする時、是非考慮すべき点が二つある。一つは、海城市のみを取り出してその人口趨勢を遼寧省全体の人口動態の中で予測しようとするのは困難であり（海城市は省全体の人口の2.5%を占めるに過ぎない）、仮に試みてもさして意味のある結果は出ないことである。まず必要なのは遼寧省のレベルと個々の都市のレベルとの中間のレベルでの分析である。海城市に代表される規模の都市と瀋陽、大連に代表される大都市とでは自ずと経済構造も、従って人口動態にも違いがあるからである。つまり、遼寧省の人口を都市規模別に分解し、都市規模の違いによる人口動態の違いを観察して特徴を掴み、その上に立って海城市の将来の動向を推測する方法が求められる。

二つ目の点は、中国の政策の影響である。中国は戸籍制度を堅持して農村人口が都市へ移動するのを制限しており、それが前段で見た社会増の少なさの主因である。この政策が海城市の、そして遼寧省の過去の人口動態に大きなバイアスをかけてきたことは疑いがない。とすると、過去のデータをもとにした将来予測は、その政策が不変のまま持続する前提ならまだしも、もし徐々にであれ変更される可能性があるならばほとんど最初から妥当性を失うことになる。

その場合、意味があるのは、いくつかの政策オプションを想定し、それぞれに応じたシミュレーションをしてみることであろう。2010年の海城市人口は何百何十何万何千何百何十人と精密に予測することが目的なのではなく、このような政策を採れば何人くらい、別の政策を採れば何人くらいと政策に応じた相違を明らかにして、将来人口が到達しそうな値の幅を予測するのが目的である。

改革・開放政策に転じて以来、中国の経済と社会はダイナミックな変化を続けている。しかし、今なお強く抑制され、計画経済下のバイアスを色濃く残しているのが人口移動の側面である。近年、公式にもその統制が緩められつつあり、実際には移動の自由度は以前に比べはるかに増したとはいえ、自由経済が想定する完全なる自由移動からはほど遠い。もし、この抑制が取れたらどうなるかが一つの関心の焦点である。

ただ、人間は完全なる「経済人 (economic man)」でもない。仮に移動が完全に自由になったからといって、直ちに農民がすべて都市に出ていくこともあり得ない。従って、予測をする際には人間の側、特に海城市の人口の8割を占める農民の意識のありようを掴む必要がある。将来の政策変化に彼らはどう反応するか、その予測もまた必要ということである。

以上の考えに立って、以下の順に海城市の将来人口の予測作業を進める。

1. 遼寧省の都市規模別人口分布の動向分析と特徴の把握
2. 海城市農民の意識調査とその結果分析
3. 人口移動政策のオプション
4. オプション別人口予測の結果と解釈

(2) 都市規模別に見た遼寧省の人口分布とその動態の特徴

中国では都市規模の指標として「市区の非農業人口」が用いられている。「中国城市統計年鑑」の定義によると、都市は次のように分類される。

超大城市	市区非農業人口200万以上
特大城市	同100万～200万
大城市	同50万～100万
中等城市	同20万～50万
小城市	同20万以下

この定義に従いつつ、簡単のため超大城市、特大城市、大城市をまとめて「大都市」、中等城市、小城市をまとめて「中小都市」と呼ぶことにし、さらに県をすべて「その他」として遼寧省の都市規模別人口分布を見ると、表6の通りである。^{1,2} 都市規模が大きくなるにつれて

¹ 縣市別人口データの制約から、この分析のために利用できたのは1996, 1997年の2年分である。

² 「大都市」は瀋陽市区、大連市区、鞍山市区、撫順市区、本溪市区、丹東市区、錦州市区、阜新市区、

非農業人口の割合が高くなる傾向が明らかである。

表6 遼寧省の都市規模別人口

(単位：万人)

	1996			1997		
	総人口	農業人口	非農業人口	総人口	農業人口	非農業人口
大都市	1,409	255	1,154	1,418	252	1,166
中小都市	1,440	986	454	1,446	982	465
その他	1,208	997	211	1,212	998	213
遼寧省計	4,057	2,237	1,819	4,077	2,232	1,844

出所：「遼寧統計年鑑1998」「中国城市統計年鑑1997」「中国城市統計年鑑1998」

次に、このデータをもとに都市規模に応じた人口変動の特徴を掴むため、1996年から1997年にかけての増減数と増加率を出してみる（表7）。やはり都市規模が大きいほど成長が速いことがはっきりと見て取れる。

表7 遼寧省の都市規模別人口増減と増加率（1996 - 1997）

	1996-97増減数（万人）			1996-97増加率（％）		
	総人口	農業人口	非農業人口	総人口	農業人口	非農業人口
大都市	9.88	-2.62	12.50	0.70	-1.03	1.08
中小都市	6.37	-3.70	10.07	0.44	-0.38	2.22
その他	3.66	1.38	2.28	0.30	0.14	1.08
遼寧省計	19.91	-4.94	24.85	0.49	-0.22	1.37

出所：表6より計算

さて、表7の増減数は自然増減と社会増減を含んでいるので、自然増分を一律0.3%（省平均）と仮定して、各カテゴリーから減じてみる。その結果が社会増減数の推計（表8）である（概数にしてある）。

遼陽市区（9都市）、「中小都市」は新民市、瓦房店市、普蘭店市、庄河市、海城市、東港市、風城市、凌海市、北寧市、營口市、大石橋市、蓋州市、灯塔市、盤錦市区、鉄嶺市区、鉄法市、開原市、朝陽市区、北票市、凌源市、葫蘆島市区、興城市（22都市）、「その他」は遼中県、法庫県、康平県（以上瀋陽市）、長海県（大連市）、台安県、岫岩県（以上鞍山市）、撫順県、新賓県、清原県（以上撫順市）、本溪県、桓仁県（以上本溪市）、寬甸県（丹東市）、黒山県、義県（以上錦州市）、阜新県、彰武県（以上阜新市）、遼陽県（遼陽市）、盤山県、大窪県（以上盤錦市）、鉄嶺県、西豊県、昌図県（以上鉄嶺市）、朝陽県、建平県、喀喇沁左翼県（以上朝陽市）、建昌県、綏中県（以上葫蘆島市）（27県）。

表8 遼寧省の都市規模別社会増減数 (1996 - 1997)

(単位：万人)			
	総人口	農業人口	非農業人口
大都市	+5	-3	+8
中小都市	+2	-7	+9
その他	0	-1.5	+1.5
遼寧省計	+7	-11.5	+18.5

出所：表7より計算

さらにここから省内の人口移動を推定してみる。表8の数値は省外からの純転入(7万人)を含んでいるが、その転入者は次のように分布したと仮定してみよう。

1. 省外からの転入者はすべて非農業人口であった。
2. 省外からの転入者は「大都市」に5万人、「中小都市」に2万人転入し、「その他」には0であった。³

この仮定のもとに表8から省外転入者分を引き、省内の社会移動数を推計すると表9のようになる。

表9 遼寧省の都市規模別省内社会移動数 (1996 - 1997)

(単位：万人)			
	総人口	農業人口	非農業人口
大都市	0	-3	+3
中小都市	0	-7	+7
その他	0	-1.5	+1.5
遼寧省計	0	-11.5	+11.5

出所：表8より計算

この表9が示唆しているのは次の仮説である。すなわち「省内の農業人口から非農業人口への転換は、各都市規模の中で水平的に発生している。」⁴ さらに歩を進めて具体的に言えば、

³ この仮定をデータで裏付けることは難しい。以下に続く所論の妥当性は相当程度にこの仮定の妥当性にかかっているから、その点の留保が必要である。

⁴ 確かに、表9の結果からこの仮説を導くにはいささかの飛躍が必要である。「大都市」の農民が「中小都市」に移ったり「その他」の農民が「中小都市」に移ったりしているケースはもちろん存在するはずだからである。しかし、そのようなカテゴリー間の移動が完全にランダムに発生しているならば、表9のような各カテゴリーで出入り差し引きゼロの結果になる確率は極めて小さい。そうなるためには恐らくカテゴリー内の水平移動が全体の7-8割を占めていなければならないと想定される。この仮説はその程度の蓋然性を含意するものである。

遼寧省では「農民は一番手近な都市（市区）に移動して都市人口になっている」らしいことを、この結果が示している。

この単純な仮説の意味するところは深甚である。もし正しさが検証されれば、独り海城市にとどまらず遼寧省にとっても、その都市政策、農業政策などの根幹に関わるほどの含意がある。僅か2年間のデータを用い、何重もの仮定の上に導かれたこの仮説であるが、現実はどうなのであろうか。

残念ながらそれを学問的に考究するのが本調査の目的ではない。しかし、次に紹介する海城市内の農家205戸を対象に行った農民意識調査の結果が、少なくともこの仮説が現実と齟齬は来さないことを明らかにしている。その調査結果の要点を次にまとめる。

(3) 海城市農民意識調査とその結果

1) 調査の目的

海城市内に居住する農民の営農状況、日常生活における海城市区との関係、海城市区を含め他所へ移住する意志の有無、家族の社会移動の現状などを把握し、海城市の人口動向を予測する際の基礎情報とする。

2) 調査の方法

海城市内の27鎮の中から代表的な6鎮を選び、各鎮内35戸（ただし、東四方台鎮のみ30戸）の農家を対象にアンケート票に基づく面接調査を実施した。対象農家数は計205戸である。対象となった6鎮とその性格は表10の通りである。

表10 調査対象鎮とその性格

鎮名	海城市区からの距離	所属する経済圏	主作目	郷鎮企業発展度	所得水準	調査対象戸数
八里	近	海城	とうもろこし、米	高	中	35
感王	近	海城	とうもろこし	高	高	35
什司県	中	海城	果樹、とうもろこし、大豆	低	低	35
東四方台	中	海城・鞍山	とうもろこし、養鶏	中	中	30
岔溝	遠	海城	果樹、とうもろこし	低	低	35
温香	遠	海城・鞍山	米、養鶏、蔬菜	低	低	35

調査対象農家の選定は次の方法によった。まず各鎮からランダムに12か村を抽出する。次に各村から高所得、中所得、低所得の農家を各1戸ずつ、計3戸を選定する。（所得レベルの判定は、面接調査をアシストしてくれたそれぞれの鎮政府担当者の判断による。）ただし、1か村については2戸のみが選ばれている。

面接の対象は原則として戸主である。ただ、戸主不在などのため配偶者に聞き取りをしたケ

ースが若干ある。

面接調査は1999年9月6日から9月20日の間に、原則として各戸を訪問して実施した。

3) 調査結果の概要

a. 回答者の年齢

回答者の年齢構成を表11に示す。全体の平均は47.1才である。

表11 回答者の性別年齢分布

	(単位：人)		
	男	女	計
70代	1	0	1
60代	19	0	19
50代	48	4	52
40代	78	18	96
30代	27	5	32
20代	3	2	5
計	176	29	205

b. 強い定住志向と弱い移動性向

本意識調査の最大の発見は海城市の農民の持つ強い定住志向である。将来どこかに移住する意志の有無を尋ねたところ、意志ありと答えたのは205人中の26人（13%）に止まった（表12）。しかも、その26人が移住先に考えている場所は海城市区が圧倒的に多く、市内の他鎮や同鎮内を加えると実に8割が海城市域内を移住先に希望している。対照的に、鞍山市は30回答中5件、瀋陽市は僅かに1件に止まっている。省外の都市を挙げた例は一つもない。

表12 移住意志の有無と移住希望先

(単位：人)

	回答者 総数	移住意志		移住希望先(複数回答)					
		無	有 (%)	同鎮内	市内他鎮	海城市区	鞍山市	瀋陽市	その他
八里	35	29	6 (17.1)	0	0	5	0	1	0
感王	35	31	4 (11.4)	0	3	1	0	0	1
什司県	35	33	2 (5.7)	0	0	2	0	0	0
東四方台	30	25	5 (16.7)	1	0	3	4	0	0
岔溝	35	35	0 (0.0)	0	0	0	0	0	0
温香	35	26	9 (25.7)	0	0	8	1	0	0
計	205	179	26 (12.7)	1	3	19	5	1	1
60・70代	20	20	0 (0.0)	0	0	0	0	0	0
50代	52	47	5 (9.6)	1	0	2	2	0	1
40代	96	85	11 (11.5)	0	1	8	2	1	0
20・30代	37	27	10 (27.0)	0	2	9	1	0	0
計	205	179	26 (12.7)	1	3	19	5	1	1
高所得	69	53	16 (23.2)	0	3	12	5	0	0
中所得	70	61	9 (12.9)	1	0	7	0	1	0
低所得	66	65	1 (1.5)	0	0	0	0	0	1
計	205	179	26 (12.7)	1	3	19	5	1	1

この移住希望者の属性をさらに詳しく分析すると有意なパターンが見て取れる。すなわち、移住の意志ありと回答した戸主は年代が若いほど、所得水準が高いほど多くなる。(低所得層では66人中僅か1人しか希望していないことに注目せよ。)全体としてのモビリティは低い中、若く富裕な農民が高いモビリティの可能性を秘める、しかしその指向する先はまずは海城市区であり、他の都市ではない。これが今回の調査結果の示す第一の要点である。

c. 移住を希望する理由

では、数は少ないながら農民が移住を指向するのはどんな理由があるからか。表13に見る通り、その過半は「生活の便利さを求めて」である。その希望する移住先が海城市区であることを考え合わせると、このことは海城市の将来構想を考える際によくよく考慮されるべき示唆を含んでいる。

表13 移住を希望する理由

(複数回答 単位：人)

	農業以外の 仕事がある	収入がよく なる	生活が便利	家族と一緒 になれる	その他	計
八里	0	1	5	0	0	6
感王	0	3	1	1	0	5
什司県	0	0	2	0	0	2
東四方台	0	0	4	1	0	5
岔溝	0	0	0	0	0	0
温香	1	2	4	3	0	10
計	1	6	16	5	0	28
60・70代	0	0	0	0	0	0
50代	0	0	4	1	0	5
40代	0	2	5	4	0	11
20・30代	1	4	7	0	0	12
計	1	6	16	5	0	28
高所得	0	5	10	3	0	18
中所得	1	1	6	1	0	9
低所得	0	0	0	1	0	1
計	1	6	16	5	0	28

d. 移住を希望しない理由

では反対に現住地での定住を望み、移住を考えない農民の理由は何か。表14から、これにはいくつかの要因が絡み合っていることが見て取れる。明らかに事柄は単純ではない。複数回答で挙げられた理由のうち最も多いのは「土地を手放したくない」(82件)というものである。それに「未知の土地に移りたくない」(69件)が続く。いずれもよく納得できる理由である。「経済人」の判断として極めて自然かつ妥当なものと言えよう。

表14 移住を希望しない理由

(複数回答 単位:人)

	未知の土地に移りたくない	農業を続けたい	現在地で副業が可能	土地を手放したくない	知人が多い	戸籍の障害	その他	計
八里	11	8	8	14	4	0	0	45
感王	12	4	6	3	6	0	1	32
什司県	14	0	0	23	1	0	0	38
東四方台	18	6	12	2	0	0	1	39
岔溝	8	24	17	33	1	0	0	83
温香	6	10	5	7	2	0	0	30
計	69	52	48	82	14	0	2	267
60・70代	10	4	5	6	3	0	0	28
50代	15	18	16	28	4	0	0	81
40代	32	24	22	35	4	0	2	119
20・30代	12	6	5	13	3	0	0	39
計	69	52	48	82	14	0	2	267
高所得	16	15	28	23	2	0	1	85
中所得	24	21	15	27	6	0	1	94
低所得	29	16	5	32	6	0	0	88
計	69	52	48	82	14	0	2	267

希望しない理由に鎮間、世代間、所得階層間の相違は余り見られない。(強いて言えば、開発ブームに沸く感王と、海城市で最も辺鄙な地の一つとされる什司県とのパターンの違いが顕著であるぐらいか。)一点、強調しておくべきことは、戸籍上の障害を理由に挙げた回答が皆無だったことである。農民の現実認識では、既に戸籍制度は移住を妨げる障害ではなくなっていることの証左と見てよからう。

e. 家族の移動性向

ここまでは戸主自身の意向を中心に分析してきた。次に戸主以外の家族員の移動の状況も概観する。表15、16にまとめたのは家族内の転出者(既往、予定)の有無、理由、転出先である。⁵ ここでもまず、全体としての転出者数の少なさが指摘される。しかも、前の戸主の移住希望の場合と同様に、所得水準が高いほどモビリティも高いという傾向が明らかに見て取れる。転出の理由は修学と結婚と就職の比率がおおよそ1:2:2であるが、修学の割合の相対的な小ささが特徴的である。海城市の農民にとって高等教育機関への進学はまだまだ限られた機会であることを如実に示している。

既往の転出先として挙げられた30件のうち、海城市区が14件ある。市内の鎮5件を加えれば3分の2のケースが海城市内での移動である。鞍山市の7件がそれに次ぐ。

⁵ この調査項目については厳密に人数を尋ねたわけではなく、何年以内という期限を明確にしたわけでもないの、おおよその傾向を示す数字と取って欲しい。

表15 家族内の転出者の有無と転出理由、転出先（既往）

（単位：人）

	転出者		転出理由				転出先				
	無	有	修学	結婚	就職	その他	市内鎮	海城市区	鞍山市	瀋陽市	その他
八里	26	9	3	3	3	0	1	5	2	1	0
感王	31	4	2	1	1	0	1	0	1	1	0
什司県	33	2	1	0	0	1	1	0	0	0	1
東四方台	29	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0
岔溝	28	7	0	7	0	0	2	3	2	0	1
温香	25	8	0	4	4	0	0	6	2	0	0
計	172	30	6	15	8	1	5	14	7	2	2
60・70代	17	3	0	0	2	0	1	1	0	0	0
50代	40	11	1	9	2	0	2	6	3	0	1
40代	80	15	5	6	4	0	1	7	4	2	1
20・30代	35	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0
計	172	30	6	15	8	1	5	14	7	2	2
高所得	52	17	2	9	5	1	4	7	5	1	2
中所得	58	10	3	3	3	0	1	5	2	1	0
低所得	62	3	1	3	0	0	0	2	0	0	0
計	172	30	6	15	8	1	5	14	7	2	2

表16 家族内の転出者の有無と転出理由（予定）

（単位：人）

	転出予定者		転出理由			
	無	有	修学	結婚	就職	その他
八里	23	11	4	4	4	0
感王	28	6	2	1	1	0
什司県	29	3	0	2	1	0
東四方台	27	3	0	0	3	0
岔溝	31	1	0	0	1	0
温香	20	11	1	4	6	0
計	158	35	7	11	16	0
60・70代	17	1	1	0	1	0
50代	41	9	1	6	2	0
40代	68	21	4	5	11	0
20・30代	32	4	1	0	2	0
計	158	35	7	11	16	0
高所得	49	17	4	3	8	0
中所得	52	11	1	5	5	0
低所得	57	7	2	3	3	0
計	158	35	7	11	16	0

f. 海城市区に行く頻度

次に、日頃どの位の頻度で海城市区に行くかを尋ねた。(ただし、用向きは問うていない。) 結果にははっきりした傾向が出ている(表17)。すなわち、距離の影響は認められるもののさほど明白ではなく(距離は同程度の八里と感王の差に注目)、世代についても同様であるが、所得水準はそれが高くなればなるほど訪問頻度が増えるという相関を鮮かに示している。今後、農民の所得水準が全体として上昇していけば、それにつれて海城市区を訪ねる農民の数も回数も確実に増加する(少なくともそのポテンシャルは大きい)と予測できる。

表17 海城市区に行く頻度

(単位:人)

	週3回以上	週1,2回	月1,2回	年5,6回	年1,2回	行かない	計
八里	8	9	16	2	0	0	35
感王	0	10	9	11	5	0	35
什司県	0	3	9	12	11	0	35
東四方台	0	11	7	4	7	1	30
盆溝	0	3	14	9	8	1	35
温香	2	2	13	18	0	0	35
計	10	38	68	56	31	2	205
60・70代	1	4	7	3	4	1	20
50代	3	10	18	11	9	1	52
40代	4	18	34	29	11	0	96
20・30代	2	6	9	13	7	0	37
計	10	38	68	56	31	2	205
高所得	8	20	26	14	1	0	69
中所得	1	14	30	19	6	0	70
低所得	1	4	12	23	24	2	66
計	10	38	68	56	31	2	205

g. 海城市区の将来の姿

最後に尋ねたのは海城市区の将来の姿である。結果を表18にまとめる。この質問は、将来像を尋ねながら実は回答者の今現在の関心・関係のあり方を探り、映し出す結果になった。それは例えば温香の「農産物流通中心」の回答の突出した多さ(温香の都市近郊型農業は海城市区を主要なマーケットとする)、同様に盆溝の「商業・サービス中心」の突出ぶり(盆溝にとって海城市区の果たしているほぼ唯一の重要機能がこれ)、さらには「交通中心」とした回答が市区からの距離とともに逡減する結果になった点(市区から離れるとともに交通面での利用度・依存度が下がる)に現れている。

結果を見ると、海城市区は第一に「商業・サービス中心」として認識され、期待されていることがわかる(総回答の39%)。これは世代、所得階層によらない。次いで多いのは「農産物流通中心」(21%)であり、これは回答者の関心からすれば当然の結果であろう。逆に「工業中心」を挙げた回答は13%に過ぎない。「工業中心」といった際のイメージは恐らく開発区で

あると思われるが、そのようなタイプの工業開発が農民には余り期待されていないか、あるいはそもそも馴染みのないものであることを示す数字と解釈できる。

表18 海城市区の将来の姿

(複数回答 単位：%)

	行政中心	農産物流通中心	商業・サービス中心	工業中心	交通中心	教育・文化・保健中心	今と同じ	その他	延べ回答数
八里	5.5	21.1	27.5	6.4	15.6	23.9	0.0	0.0	(109)
感王	0.0	20.3	44.1	15.3	11.9	6.8	1.7	5.6	(59)
什司峠	2.3	16.3	39.5	14.0	11.6	11.6	0.0	4.7	(43)
東四方台	0.0	4.0	40.0	40.0	8.0	4.0	0.0	4.0	(50)
岔溝	0.0	5.6	83.3	2.8	0.0	2.8	0.0	0.0	(36)
温香	7.9	65.8	18.4	2.6	0.0	5.3	0.0	0.0	(38)
計	3.0	21.2	38.8	13.1	9.9	11.9	0.3	1.8	(335)
60・70代	5.1	15.4	25.6	20.5	10.3	20.5	0.0	2.6	(39)
50代	3.2	20.0	37.9	12.6	12.6	10.5	0.0	3.2	(95)
40代	2.8	24.8	39.3	12.4	8.3	10.3	9.7	1.4	(145)
20・30代	1.8	17.9	48.2	10.7	8.9	12.5	0.0	0.0	(56)
計	3.0	21.2	38.8	13.1	9.9	11.9	0.3	1.8	(335)
高所得	2.4	15.4	42.3	13.8	9.8	15.4	0.8	0.0	(123)
中所得	1.8	21.9	37.7	14.9	11.4	9.6	0.0	2.6	(114)
低所得	5.1	27.6	35.7	10.2	8.2	10.2	0.0	3.1	(98)
計	3.0	21.2	38.8	13.1	9.9	11.9	0.3	1.8	(335)

この結果で一点着目しておきたいのは、所得階層別にみた場合に浮かび出てくるある微妙なパターンである。すぐ目につくように「商業・サービス中心」と答えた人が所得階層が上がるにつれて増えているが、差はさほど顕著ではない。着目したいのはその点ではない。むしろ「農産物流通中心」と「教育・文化・保健中心」の対比に注目して欲しい。その両者の回答数の比が、低所得層ではほぼ3対1、中所得層では2対1、高所得層では1対1になっている。これは、所得が上昇するにつれて人々の関心が相対的に生活の手段から生活の質の方に移っていくことを端的に示すものである。他の国の例を見ても、経済発展とともに人々の認識がこのように遷移していくのは確実である。海城市の将来は、それを予測し、それに十分に答えられるものとして構想される必要がある。

(4) 調査結果の含意するもの

以上の分析を総合しつつ、農民意識調査の結果のまとめとして以下の諸点を記しておきたい。

大多数の農民（特に戸主）は今住む地での定住と農業従事を希望している。海城市の農民が大挙して離農し他都市へ流出していく事態は起き得ない。 [農業従事人口は一定]

しかし、農家の中の若い世代は修学、結婚、就職のため確実に転出していく。現在その数は決して多くはないが、将来は増加する可能性が高い。 [農村人口は漸減]

他方、他所への移住を希望する農民が第一に挙げる理由は「生活の便利さ」である。「高い収入」ではない。しかも、その移住先に挙げられるのは海城市区である。鞍山市や瀋陽市ではない。農民は海城市区を農村では営めない現代的な生活ができる場所と捉えている。このことは海城市区の将来の姿を描く際に念頭に置かれねばならず、さらに翻って農村部の将来の発展がどこを目指すべきかを示している。 [「生活の便利さ」が鍵]

高所得層の農民の意識と行動がすでに予兆として示しているように、将来、農民の所得水準が上昇すればそれに伴って農民の求めるサービスの量は増え、質は高まり、中身は多様化する。海城市区が提供するサービスへの需要は確実に増加するし、そのサービスの質の向上への市場圧力も強まる。 [サービス・センターとしての海城市区の重要性]

(5) 人口移動政策のオプション

予測した2010年の遼寧省の人口（農業人口、非農業人口）をもとに、その枠の中で海城市の将来人口を予測するのがここでの最後の目的である。既に省全体の農業人口、非農業人口の予測値が2010年まで年ごとに定まっているから、そこから一段おりて都市レベルの人口を予測する際の作業ポイントは詰まる所次の二点に集約される。

1. 農業人口をどこから減らすか
2. 非農業人口をどこへ増やすか

既に説明した通り、ここでは上の二点に関して四つの異なる政策（あるいは人口移動メカニズム）を想定し、それに応じたシミュレーションをして各都市の人口を予測する方法をとる。想定した政策は次の四つである。

1) 農村封じ込め政策

農民の移動（農業人口から非農業人口への転換）を「大都市」内の農民にのみ許す。「中小都市」と「その他」の農民には移動は認めない。また、非農業人口の増分は全て「大都市」間で配分する。

2) 大都市流入促進政策

農民の移動を認め、その流入を全て「大都市」へ誘導する。非農業人口の増分も全て「大都市」に配分する。

3) 防波堤政策

農民の移動を認めるが、「大都市」への流入を制限するため、「大都市」内の農民のみが「大都市」へ移動できることとする。「中小都市」及び「その他」の農民は全て「中小都市」へ移動する。非農業人口の増分は「大都市」と「中小都市」へ配分される。

4) 中立政策

政策的制限は設けない。農業人口の減少、非農業人口の増加分はそれぞれの都市の人口規模

に応じて全ての都市に比例配分する。⁶

それぞれの政策に応じたシナリオを表19に整理する。

表19 政策オプションとシナリオ

シナリオ	政策	遼寧省		海城市 (=「中小都市」)	
		農業人口減少	非農業人口増加	農業人口	非農業人口
1	農村封じ込め	大都市	大都市	不変	不変
2	大都市流入促進	大都市 中小都市 その他	大都市	減	不変
3	防波堤	大都市	大都市	減	増
		中小都市 その他	中小都市		
4	中立	比例配分	比例配分	漸減	漸増

(6) 海城市人口予測結果と解釈

以上の政策オプションに従い、4つのシナリオについてそれぞれ遼寧省の都市別の人口動向をシミュレーションした。⁷ その結果を取りまとめ、海城市の数値とともに表20に掲げる。⁸

⁶ 最初の3政策の結果と比較するための中立オプションである。政策として人口の移動を自由にしたからといって現実の人口移動が必ず比例配分通りになるとは限らないから、あたかも比例配分がコントロールできるかのような意味に取れる「中立“政策”」という呼び方は適切ではないが、便宜上そのように名付けておく。

⁷ 各都市に各年の農業人口の減少分、非農業人口の増加分を配分する際の考え方は以下の通りである。

シナリオ1

農業人口減少：9 大都市の各農業人口に比例

非農業人口増加：9 大都市の各非農業人口に比例

シナリオ2

農業人口減少：都市規模により「離農性向」が異なると想定する。農民が離農する性向は都市規模が大きいほど高まり、大都市：中小都市：その他 = 4 : 2 : 1 と仮定。この性向に応じて農業人口減少分を配分。すなわち、大都市総農業人口 = A_1 、中小都市総農業人口 = A_2 、その他総農業人口 = A_3 とし、都市規模 i ($i = 1, 2, 3$) に属する都市 j の農業人口を a_{ij} とするとき、その都市の農業人口減少分は総減少分に次の割合をかけたものである。

$$\text{大都市 (} i=1 \text{)} \quad 4a_{1j} / (4A_1 + 2A_2 + A_3)$$

$$\text{中小都市 (} i=2 \text{)} \quad 2a_{2j} / (4A_1 + 2A_2 + A_3)$$

$$\text{その他 (} i=3 \text{)} \quad a_{3j} / (4A_1 + 2A_2 + A_3)$$

非農業人口増加：9 大都市の各非農業人口に比例

シナリオ3

農業人口減少：シナリオ2と同じ

非農業人口増加：9 大都市と 22 中小都市を合わせて各非農業人口に比例

シナリオ4

農業人口減少：各都市の農業人口に比例

非農業人口増加：各都市の非農業人口に比例

⁸ シミュレーションは都市別・年次別に行ったので遼寧省内全都市についての年次別予測数値が出ているが、詳細は割愛する。

表20 政策別人口予測の結果

シナリオ1 農村封じ込め政策

(単位：万人)

	総人口		農業人口		非農業人口	
	1997	2010	1997	2010	1997	2010
大都市	1,419	1,789	252	213	1,166	1,576
中小都市	1,446	1,446	982	982	465	465
その他	1,212	1,212	998	998	213	213
遼寧省	4,077	4,447	2,232	2,193	1,844	2,254
海城市	108.0	108.0	82.3	82.3	25.6	25.6

シナリオ2 大都市流入促進政策

(単位：万人)

	総人口		農業人口		非農業人口	
	1997	2010	1997	2010	1997	2010
大都市	1,419	1,818	252	242	1,166	1,576
中小都市	1,446	1,427	982	963	465	465
その他	1,212	1,202	998	988	213	213
遼寧省	4,077	4,447	2,232	2,193	1,844	2,254
海城市	108.0	106.3	82.3	80.7	25.6	25.6

シナリオ3 防波堤政策

(単位：万人)

	総人口		農業人口		非農業人口	
	1997	2010	1997	2010	1997	2010
大都市	1,419	1,684	252	242	1,166	1,442
中小都市	1,446	1,561	982	963	465	599
その他	1,212	1,202	998	988	213	213
遼寧省	4,077	4,447	2,232	2,193	1,844	2,254
海城市	108.0	114.6	82.3	80.7	25.6	33.9

シナリオ4 中立政策

(単位：万人)

	総人口		農業人口		非農業人口	
	1997	2010	1997	2010	1997	2010
大都市	1,419	1,673	252	248	1,166	1,425
中小都市	1,446	1,532	982	965	465	568
その他	1,212	1,242	998	981	213	261
遼寧省	4,077	4,447	2,232	2,193	1,844	2,254
海城市	108.0	112.2	82.3	80.9	25.6	31.3

注 「大都市」は瀋陽市区、大連市区、鞍山市区、撫順市区、本溪市区、丹東市区、錦州市区、阜新市区、遼陽市区（9都市）

「中小都市」は新民市、瓦房店市、普蘭店市、庄河市、海城市、東港市、風城市、凌海市、北寧市、營口市区、大石橋市、蓋州市、灯塔市、盤錦市区、鉄嶺市区、鉄法市、開原市、朝陽市区、北票市、凌源市、葫蘆島市区、興城市（22都市）

「その他」は遼中県、法庫県、康平県（以上瀋陽市）、長海県（大連市）、台安県、岫岩県（以上鞍山市）、撫順県、新賓県、清原県（以上撫順市）、本溪県、桓仁県（以上本溪市）、寬甸県（丹東市）、黒山県、義県（以上錦州市）、阜新県、彰武県（以上阜新市）、遼陽県（遼陽市）、盤山県、大窪県（以上盤錦市）、鉄嶺県、西豊県、昌図県（以上鉄嶺市）、朝陽県、建平県、喀喇沁左翼県（以上朝陽市）、建昌県、綏中県（以上葫蘆島市）（27県）

海城市についての結果を抜き出して示すと次のようになる。

シナリオ1 (農村封じ込め政策)	農業人口	不変
	非農業人口	不変
	総人口	不変
シナリオ2 (大都市流入促進政策)	農業人口	減 (-1.6万)
	非農業人口	不変
	総人口	減 (-1.6万)
シナリオ3 (防波堤政策)	農業人口	減 (-1.6万)
	非農業人口	増 (+8.3万)
	総人口	増 (+6.6万)
シナリオ4 (中立政策)	農業人口	減 (-1.4万)
	非農業人口	増 (+5.7万)
	総人口	増 (+4.2万)

この4通りのシナリオはどれもある意味で極端なケースを想定しているから、精確な予測としての価値はもともと期待できない。しかし、前に提示した「同一都市規模内水平移動」仮説や農民意識調査の結果を勘案すると、防波堤政策と名付けたシナリオ3が最もよく現実を近似していると予想される。実際、前出の1996、1997両年の都市別データを使い、同じ方法で1997年の人口をシミュレートしてみた結果、シナリオ3の誤差が最小となった。つまり、ここで想定した4政策の中では、防波堤政策と名付けた考え方が最もよく現実を説明しているということである。従って、海城市の人口予測として、ここに掲げたシナリオ3の数値を援用することにする(表21に再掲)。最後に念を押せば、この予測は独り海城市のみを取り出し他との関係を抜きになされたものではなく、人口移動の明確なメカニズムの想定に基づき、遼寧省の全都市の相互に整合性のある人口予測結果の一部として導き出されたものである。

表21 海城市の予測人口

	(単位:万人)	
	1997	2010
総人口	108.0	114.6
農業人口	82.3	80.7
非農業人口	25.6	33.9

出所:調査団

4．地方財政

中国の地方都市はその自然資源、歴史、産業構造、人口、経済規模、文化が大きく異なり、各地方都市の行政活動や財政運営も様々である。本章では、まず中国における地方財政の概況及び特徴を分析したうえで、海城市の地方財政現状を分析し、また、その特徴、欠点及び将来の可能性についてまとめたものである。

4.1 中国地方財政の概況及び特徴

4.1.1 地方財政の役割および特徴

中国の地方財政は極めて「地方分権」的で、機能も多様化しており、かつ拡張志向も強い。しかし、その一方、規律性が弱く不透明なところが多い。「政を以って財を集め、財を以って政を営む」という言葉は、中国における地方財政の役割を如実に総括している。地方政府は財政管理、投資・運用、融資・融資仲介という三つの役割を同時に背負い、資金調達、投資・運用、融資・融資仲介を通じて地方経済の財政力を強化し、地方経済の拡大に奔走しているのが現状である。その結果、総体的にみて中国の地方財政には以下の二つの特徴を有している。

1) 地域間の経済格差が極めて大きい

現状として、地域間の地方財政力が急速に拡大している傾向にある。自然条件がよく、経済の発達した地方都市では、財政収入も多いため、その財政運営による経済的効果も高まる。それによって地方財政の規模が拡大されていくいわゆる「正の循環」を享受できるが、しかし、自然条件に恵まれず経済開発が遅れている地方都市では、逆に「負の循環」に陥り、貧困から簡単に抜け出せない。結果として全国規模で見た場合、地域間の経済格差が一向に縮小しない。

2) 下部の行政機関ほど、投資、融資行為に力を注ぐ

この数年、中国の財政政策は明らかに「中央集権」的な方向を志向してきたため、地方政府に関しては下部にいくほど、中央政府による財政上の支援が望めなくなっている。その結果、図 10 のイメージに示すように下部の行政機関ほど、投資、融資行動に力に注ぐ結果となっている。

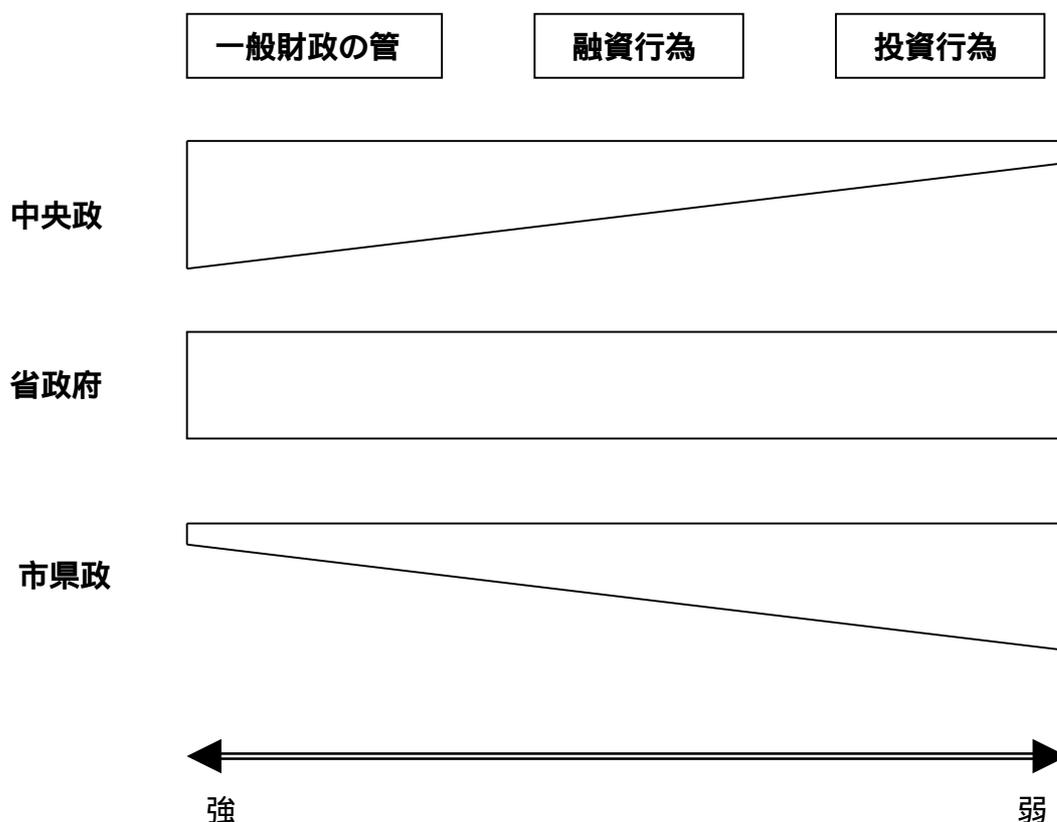


図 10 行政機関の財政における役割

4.1.2 中央財政と地方財政との関係

(1) 財政改革の経緯

80年代初期前の計画経済時代では、中央財政と地方財政との境界線はそれほどはっきりしていなかった。地方財政は単なる中央財政の派生的機能といった色合いが濃かった。改革開放後、計 1980 年、1985 年、1988 年、1994 年の 4 回の税制大改革が行われ、1994 年の税制改革によって、現在の「国税」、「地方税」の分税制が確立された。

(2) 国税と地方税

税の種類によって、「国税」と「地方税」に分かれている。また、「国税」の徴収は各級の「地稅局」が代行している。

(3) 「上級補助金」と公共事業補助金

各地方政府間の財源の不均衡を調整するために、中央政府が地方政府に対して、日本の地方

交付税に相当する「上級補助金」を交付する制度である。また、国管轄公共事業（国道建設など）を地方で実施する場合、実際一種の中央地方の共同事業となり、中央政府は、プロジェクトの重要性相応分の事業費を負担する。

4.1.3 地方財政の構造及び特徴

(1) 地方歳入

地方歳入は大きく分けると、予算内収入、予算外収入、非予算的な収入の3種類に分別することができる。

1) 予算内収入

予算内収入は、一般的に「財政収入」とも呼ばれる。予算内収入は主に、地方税と上級補助金（地方交付税）から構成されている。

中国の地方税体系には21種類からなる。その主要なものは下記のとおりである。

- a. 附加価値税(VAT)
- b. 営業税
- c. 地方企業所得税
地方国有企業の所得税は従属関係によって各級の政府機関の収入となる。他の企業（私営企業など）からの所得税は所属行政機関に収められる。
- d. 都市の維持建設税
- e. 農業関連税（農業税、農業特産税、耕地使用税等）
- f. 個人所得税
- g. 資源使用税

上級補助金（地方交付税）も大きな比重を占めている。1997年、海城市予算内収入の6億元（約70億円）のうち、上級補助金は2億3千万元で、約40%を占めている。

2) 予算外収入

「予算外収入」のルーツは、計画経済時代の「統一収入、統一支出」財政体制にある。当初、地方政府に少量な資金を留保することを認める制度であった。しかし、近年予算外収入の規模が急速に膨張し、性格的にも地方政府が自ら収支を管理し、国家の予算内に入れられない資金へと変質した。いわゆる地方政府にとって「第2予算」の性格を帯びている。

予算外収入の構造から見ると、主に各部門の収入、公営企業（電力、水道など）国有企業による収入などから構成される。また、予算外収入の多くは地方政府の財政部門ではなく、各部門（例えば、建設局、水利局など）に分散されている。

3) 非予算的な収入

「非予算的な収入」とは、極めてあいまいな名称となっているが、その調達に関する明確な

法律も制度もなく、ほとんどの場合は地方政府、あるいは地方政府部門は、独自に作った規定によって徴収したものである。

非予算的な収入の調達方式は、「有償」と「無償」の二種類がある。「有償」とは、地方政府或いは政府部門が、プロジェクトを行うために、社会（企業、個人）から借金することを指すが、その性格は地方公債である。「無償」とは、地方政府、政府部門が自らの権威あるいは、権限を利用して徴収したものである。

非予算的な収入は、ほとんど臨時的、あるいは一次的な収入である。また、非予算的な収入の調達方法は下記のとおりである。

（１） 社会保障資金

80年代中期から養老、失業、医療などの社会保障資金制度がスタートした。これらの資金はそれぞれ労働、民政、医療・衛生などの部門に分散管理されており、地方政府財政部門の管轄外におかれている。

（２） 地方政府による資金集め

地方政府は計画外のインフラ整備、公共事業を行うために、いろんな形式で大規模な資金を集める。

（３） 制度資金の転換

地方政府は一部分の制度内収入を制度外収入に転換する。これは政府の非予算収入の重要な構成部分をなす。たとえば、国有資産を売却して得た収入は時々制度外資金に転換される。

（４） 「小金庫」

地方政府、政府部門が自らの権威あるいは、権限を利用して徴収したものである。一つの例をあげれば、海城市では「雪掃除費」という名目の費用徴収項目がある。あまりにも多い費用徴収項目に対し、企業、市民からの反発が強く、近年「三乱」（不合理な費用徴収、罰金、割り当てを指す）を批判する声が増しに強まっている。

（５） 郷鎮政府の自己調達資金

主に経済発展が進んでいる郷鎮政府は、郷鎮企業から集めた寄付金などがある。

（６） 土地使用権譲渡による収益

特に経済開発が進んでいる地域において、地方政府がインフラ整備（道路、水道、電気、環境）を行い土地の利用価値を高めた後、（70年間の）使用権を分譲して得た利益である。

(2) 歳出

上述した3種類の歳入に対応して、歳出の構造は大よそ図11に示すとおりである。

収入

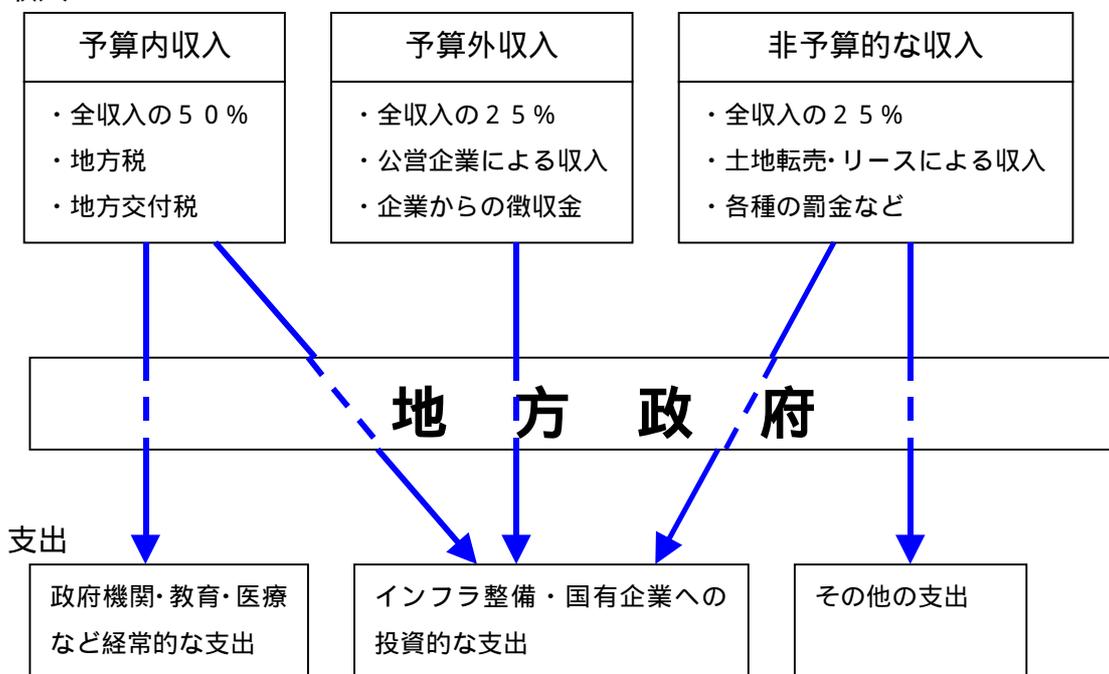


図11 中国における地方財政の構造

すなわち、支出の構造は以下のようにになっている。

- 1) 予算内収入は人件、医療、教育など義務的な経費に当てられる。インフラ整備などに回す余裕はほとんどない。
- 2) 予算外収入は、インフラ整備、国有企業の設備更新、公共事業など投資的な経費に当てられる。
- 3) 非予算的な収入について、一部はインフラ整備、国有企業の設備更新、公共事業など投資的な費用に当てられる一方、かなりの部分は「用途不明」で、公開されない。

上述した財政構造は、地域間の財政力の格差の拡大に影響を及ぼしている。豊かな地域の地方政府は、予算外収入、非予算的な収入が潤沢にあるため、大規模なインフラ投資、生産拡大を行えるが、貧困地域の地方政府は、予算内収入しか望めず、日常的な人件、医療、教育など義務的な経費の確保で精いっぱいである。

4.1.4 中国における地方財政の長所と欠点

上述した中国における財政構造についての長所と欠点は以下のようにまとめられる。

(1) 地方都市の自立と活力

現在の地方財政構造は客観的に地方都市の自立と活力をもたらしている。中国は発展途上国であり、経済開発及び社会開発を推進するにあたって必然的に大量の資金調達が必要となる。計画経済が長かった中国では、民間資本の蓄積が乏しく、また、予算内収入による資金調達は、極めて限定的かつ硬直的である。資金調達の責任は地方政府が背負わなければならない宿命がある。

一方、各級政府の資金調達活動を通じて財政を超えた効果ももたされた。すなわち、分権式改革は地方政府の自主性、独立採算意識を強化し、元々抑えられていた地方利益を積極的に求めるようになった。改革過程において、経済管理権は各地方政府に分配されたが、その目的は地方政府及び各関係部門が地域経済システムの合理化事業に積極的に参加することを奨励するためであった。同時に地方政府と各部門も各自の職権と責務を強化することができた。その結果、中国における高い経済成長が可能となった。

(2) マクロコントロール機能の低下

しかし、現在の地方財政構造により、中央政府のマクロコントロール能力は大幅に低下する結果となった。特に、地方財政のうち、予算外収入と非予算的な収入が急激に膨張した結果、中央政府の税収の伸び率が低下し、中央財政の弱体化が生じている。

(3) 地域格差の拡大と不正

現在の地方財政構造をみると、地方都市の経済開発・社会開発実施能力は、予算外収入と非予算的な収入の規模によって決まる。その結果、沿海地域と西部貧困地域との格差はますます広がっていくと考えられる。

また、地方財政のうち、とりわけ非予算的な収入に関連する資料は「門外不出」と言われるほど透明性が低い。これはしばしば不正、汚職の温床ともなりかねない。

4.2 海城市地方財政の概況及び特徴

海城の財政状況に関する分析は、前述した理由から、地方財政のうち予算内収入のみを対象とせざるを得ない。

4.2.1 財政収入（予算内収入）の状況

「中国財政年鑑」(1998)によると、海城市の地方財政収入規模は、全国県・県級市の中で42位にランクされており、広東省、江蘇省など一部の豊かな地域に及ばないものの、遼寧省を含む東北地方においては県・県級市レベルで第一位となっている。海城の財政収入は、近年ほぼ6

億元程度に安定している。

海城市最近5年の財政収入の概況は表22に示すとおりである。

最近の1998年のデータを見ると、下記の要点を指摘することができる。

- (1) 財政収入の6億元のうち、地方税収入は3億3千万円で、約55%、上級補助金（地方交付税）は2億3千万円で、約38%を占めている。
- (2) 地方税のうち、工・商税（VAT、法人税など）が、66%も占めている。これは、海城市における活発な工業、商業活動を裏付けている。
- (3) 財政収入のうち、土地使用税、土地（使用权）譲渡税などがほとんどない。これは、何らかの形で予算外収入に移された可能性が高い。
- (4) 海城市の1998年のGDPが162億元になっていることに対して、地方税はわずか3億3千万円（2.03%）しか徴収できていない。これは地方政府が明らかに意図的に低く押さえた結果と考えられる。

表22 海城市の財政収入

（単位：万元）

項目	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年
1.工業、商業税収入	14524	14407	18784	19758	21926
製品税					
増値税	5246	5229	5229	5358	5780
営業税	5755	4372	4992	5076	5835
工業、商業統一税					
個人所得税	393	992	1712	2661	3637
土地増値税		3			12
都市維持、建設税	941	951	1271	1351	1393
外資系企業所得税	27	47	140	41	15
車輛、船舶税	103	105	124	102	95
商品住宅税	231	395	683	620	833
マーケット交易税					
家禽屠殺税	8	19	91	40	36
資源税	126	351	651	468	729
奨励金税					
土地使用税	432	161	103	138	135
印紙税	112	102	132	79	113
宴会税					
不動産投資付加税	1071	1326	3721	3724	3313
滞納罰金	69	378	126	109	
2.農・牧業税、耕地使用税	1678	2300	2872	2901	3688
農業、畜牧業税	1012	961	1907	1997	1981
農林特産税	208	222	151	225	255
耕地使用	382	941	562	426	1135
契約税	76	176	252	253	317

項目	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年
3. 企業所得税	2137	2854	4616	4815	5338
国有工業企業					
国有建築企業					
国有交通企業					
国有農林企業					
国有商業企業	8				
国有食糧企業	44	74			
文化、教育、医療企業					
地方団体企業	1859	2780	4616	4815	5338
私営企業					
地方株式企業					
その他企業	226				
4. 国有企業利潤	44	13			85
工業企業					
農、林、水企業					
商業企業					
食糧企業					
他の企業					
5. 国有企業計画的赤字補填	1312	-1311	-1212	-1196	-1285
工業企業	-256	-190	-176	-296	-300
農、林、水企業					
商業企業					
食糧企業	-1000	-966	-900	-750	-835
文化、医療企業	-56	55	-36	50	-50
刑務所労教企業					
他の国有企業		-100	-100	-100	-100
6. インフラ整備ロソの返済					
7.他の収入	590	328	19	58	44
8.国有土地有償利用				48	60
9.罰金		306	1097	1083	1277
10.行政費用の徴収					342
11.専門項目収入					1105
12.企業所得税の返還					
一般予算収入合計	17661	18897	26176	27467	32580
13.政府基金収入合計	573	793	895	1539	636
汚水排出都市水資源費	188	206	230	244	
税金附加				300	636
教育費附加	385	587	665	995	
収入小計	18234	19690	27071	29006	33216
14.上級補助金	18609	20668	20888	23230	23208
15.前年度からの剰余	1980	4075	3807	4440	2941
16.他の資金	37	1573	120	257	803
収入合計	38860	46006	51886	56933	60168

出所：海城市財政局

4.2.2 財政支出（予算内支出）の状況

海城市 1998 年の財政収入の概況は表 23 に示すとおりである。最近の 1998 年のデータを見ると、下記の要点を指摘することができる。

- (1) 政府部門の維持費（人件費など）は、約 300 百万元となっており、財政支出の 490 百万元の約 60%にも達している。
- (2) 支出項目のうち、都市整備に使用される「都市維持費」はわずか 35 百万元で財政支出の 7%にすぎない。しかし、「海城社会経済発展統計報告」によると、1998 年に海城市では、住宅整備に 178 百万元、道路整備に 108 百万元、西関光明市場整備に 30108 百万元など合計 6,600 百万元に及ぶ大規模なインフラ整備（道路、市場など）が行われている。これは、インフラ整備が予算外収入と非予算的な収入に頼っていることを裏付けている。
- (3) 貧困対策費は、わずか 92 万元、財政支出の 0.2%に過ぎない。

表23 海城市の財政支出

（単位：万元）

項 目	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年
1.基礎建設	13370	12278	15055	16427	17963
企業設備資金	2373	1486	1855	1411	2193
仮設建築費	50	50	50	50	78
科学技術費	78	255	274	427	452
農業生産支援費	6380	4457	5940	6284	6787
都市維持費	1856	2462	2677	3514	3504
貧困地区援助費				42	92
他の支出	207	320	375	690	63
都市污水排出、水資源費	139	252	249	240	259
教育費附加支出	400	803	650	802	899
農業総合開発支出		573	577	370	467
2.行政事業経費の支出	15901	23007	23804	27918	29903
農林、水利、気象部門の事業費	1017	2680	2002	2756	2413
工業、交通等部門の事業費	73	136	188	231	190
商業部門の事業費			11	16	
文化、教育、医療の事業費	8849	10317	8329	9162	10187
教育事業費	7224	8187	7451	8231	9055
科学事業費	55	85	66	73	50
他の部門の事業費	1563	2140	3278	4768	3518
福祉	765	2458	1555	1298	1305
国防支出	15	42	24	50	161
行政事業部門の退職費			2094	2466	3679
医療費			1155	1316	1240
行政管理費	2645	3738	3540	3534	4091
人員経費	1635	2012	1819	2104	1940
社会保障支出					840
公安、検察、法院支出	919	1413	2065	2248	2191

項 目	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年
3.物価手当て支出	923	290	953	2748	985
4.基金支出					636
合計	30194	35578	40312	47093	49487
5.上級機関への上納支出	4191	6124	6385	6465	7243

出所：海城市財政局

4.3 海城地方財政に関するいくつかの問題点

本来、地方財政が果たすべき役割は、「資源配分の適正」、「所得配分の公正化」、「経済の安定化」の三つであると考えらるべきである。また、地方財政面から郷村都市化に果たすべき役割を議論する場合、中国の現在の体制による制限と県級都市の限界を念頭におく必要がある。以下は、上述した分析結果を踏まえ、海城市地方財政の問題点及び今後の方向性を纏めた。

(1) 「資源配分の適正」の視点から

海城市の地方財政は、個別の業種及び企業に頼っている。過去数年間、海城の地方財政力を「東北一」に押し上げたのはマグネサイト産業と西柳市場中心とした交易市場であった。しかし、現在マグネサイト産業が不振に陥っており、また、西柳市場も周辺地域に多くのライバルが出現しているため、交易規模が頭打ちの様子を呈している。

地域経済からみると、主要財源の変化・進化は常に起こり得ることである。海城市政府には既存の財源を維持しながら、新しい財源を育てていくことが要求される。激しい市場競争に突入している中国では、私営企業を中心とした企業への支援策が必要となる。

海城においては、国有企業は「全滅」の状態にあるのが現状である。1999年、存続している数少ない国有企業の財政への貢献度を見ると、政府による赤字補填が6百万元であるのに対して、法人税はわずか1百万元にすぎない。そのため、いかに私営企業を育てていくかが今後の財政力の維持・拡大を決定づけると言える。現在の財政制度においては、以下の施策が早急に実施されることが望ましい。

- ・私営企業の起業に対する支援

とりわけ、専門技術者の起業への財政支援が急務となる。

- ・既存私営企業に対する人材育成などへの支援

既存の私営企業における人材不足問題を解決するためには財政面からの支援が重要である。

(2) 「所得配分の公正化」の視点から

海城市内でも大きな経済格差が存在している。最も豊かな西柳鎮の一人当たりの収入は、最も開発が遅れている孤山鎮の5.5倍にも達している。

海城市では、現在市内各鎮の間の経済格差を緩和させるため、財政支出から年間500万元程度を山間部に位置する開発が遅れている鎮に配分している。しかし、これは海城市年間予算額の1%にも満たない。これらの鎮では、道路、水道など基本的な社会サービスも満足に提供でき

ず、最悪の鎮では、学校教員、医者への給与支払いが遅れがちとなっている。この問題を解決するため、また、海城市の今後の持続可能な発展を目指すためには、これら開発が遅れている鎮への予算配分を大幅に増やしていく必要がある。

(3) 財政の透明性の向上

現在、海城を含めた中国地方財政、とりわけ予算外支出、非予算的な収支の透明度は非常に低い。これは、投資の重複、不詳の発生など様々な問題をもたらしている。

4.4 海城から見た中国地方財政における幾つかの課題

海城市の地方財政の現状分析を通じて、中国現行税制全般にかかわる二つの問題提起を行いたい。

(1) 課税重点対象の再検討

中国では、企業を課税の重点対象としてきた。そのため、各級の政府は税源を獲得・拡大させるために、自ら積極的に企業を作ったり、「開発区」を設けて企業を誘致したりと、企業活動に深くかかわってきた。これは政府の肥大化・非効率化を招いたほか、政府の税収が景気動向に大きく左右される結果をもたらすこととなった。また、都市開発の現状を見ても、都市は「企業のための都市」となっており、「人のための都市」にはなっていない。このため魅力的な町づくりがなかなか進まない。

上述した現象を根本から変えていくためには、課税対象の重点を「企業」から「個人」へ転換させるべきである。海城市地方税収の内訳をみると、個人所得税（住民税に相当）は約 10% を占めている。個人所得税収は近年順調に伸びており、「個人」を課税対象の重点とする下地も徐々にできつつある。もちろん、税制の改正は国の根幹にかかわる大きな課題で、長期間、かつ慎重な研究・議論が必要となろう。

(2) 地方債の発行

現在、中国では地方債の発行が認められていない。しかし、数年間に及ぶ高い経済成長を経て、企業と住民が保有する一般預金の金額は急速に増加している。その資金を都市整備、環境対策に生かすためには、地方債の発行が有効な手段と考える。

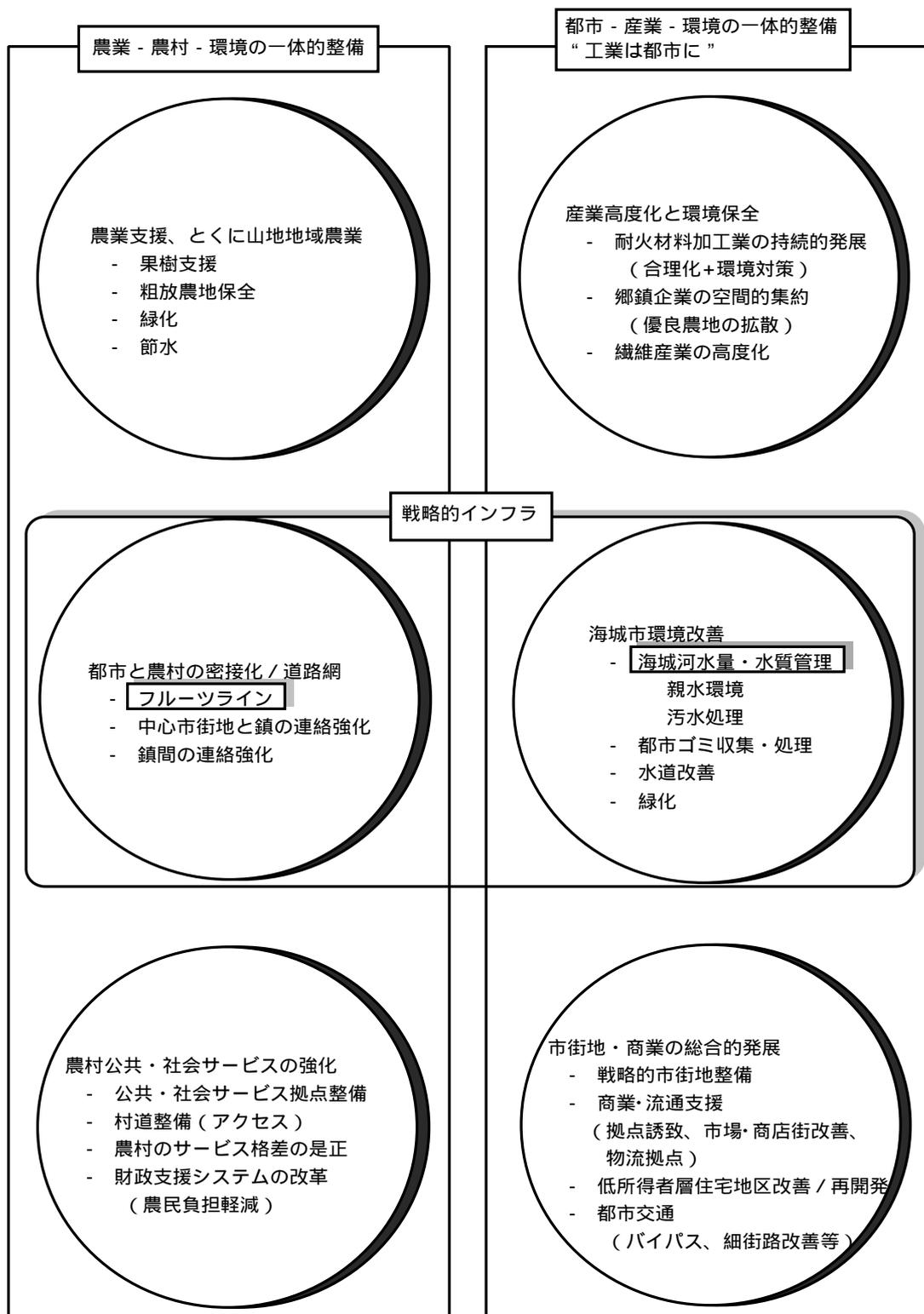
また、地方政府の財政収入は、予算外収入、非予算的な収入に大きく頼っているが、これは、極めて不透明なうえ、各種の不正の温床にもなり易い。これを改善するためには、地方政府が健全に市場から資金を調達できる方法を整備していく必要がある。

5 . 開発プロジェクト案

以上の開発シナリオおよび基本方針、そして部門別の課題分析から導き出されるプログラム・プロジェクトの構想を図12にまとめている。プログラム・プロジェクトの案を導き出すにあたっては、以下の7点を選定基準とした。

- (1) “エコ・シティ”海城の建設という将来ビジョンに照らした重要性
- (2) 開発基本方針との整合性
 - 1) 農業・農村の持続的発展
 - 2) 農村-都市関係の再構築
 - 3) 都市経済・都市空間の充実
 - 4) 自然環境の回復
 - 5) 先発利益の維持と有効利用
- (3) 長期的観点からの重要性（短期的な必要性・実行可能性ではなく）
- (4) 海城市政府のイニシアティブの重要性(海城市政府が単独で対処すべきものに限らないが、市政府の先導的役割が重要と思われるもの)
- (5) 海城の経済的・空間的・社会的な構造転換にとっての新しい重要性（経済規模、人口等の量的拡大に対する対応でなく）
- (6) 地域開発ポテンシャルの促進
- (7) プログラム・プロジェクト間の相互補完性

図12 開発プロジェクトの構想



上記の開発プロジェクト構想、プロジェクト・プログラム選定基準を踏まえ、各分野別に開発プロジェクト案の作成、さらには優先プロジェクトの選定を行った。選定された優先プロジェクトは以下の16である。尚、2000年3月に海城市にて開催したセミナーでは、4) マグネシア耐火材料加工業の再構築プロジェクト、ならびに、8) 海城河再生プロジェクト、の2つを最重要優先プロジェクトとすることで、中国側カウンターパートと日本側調査団の双方が合意した。

農業分野

- 1) 東南部山地地域果実マーケティング強化プロジェクト
- 2) 節水農業プロジェクト

産業

- 3) 郷鎮企業空間集約化プロジェクト
- 4) マグネシア耐火材料加工業の再構築プロジェクト

商業・流通

- 5) 海城市区中心商店街モデル地区整備計画
- 6) 鮮魚卸小売市場設立計画
- 7) 西柳服装市場の再活性化計画

環境及び水資源

- 8) 海城河再生プロジェクト

交通

- 9) 海城市環状道路西側区間のバイパス機能強化プロジェクト
- 10) 海高線感王、西柳、海城市区ルート拡幅プロジェクト
- 11) 中環状道路建設プロジェクト

市街地整備

- 12) 都心地区再開発プロジェクト
- 13) 海城河公園緑地化及び両岸地区整備プロジェクト
- 14) 行政機関統合・移転プロジェクト
- 15) 低所得者住宅地区環境整備プロジェクト

総合

- 16) フルーツラインプロジェクト

1) ~ 15) のプロジェクトについては分野別計画において、各々詳細を述べる。総合プロジェクトである「フルーツラインプロジェクト」の詳細は以下の通りである。

フルーツライン・プロジェクト

(1) プロジェクトの目的

遼東半島の果樹栽培適地という海城市の風土条件を生かし、その果実生産の潜在力を最大限に引き出して、東南部山地地域の活性化を狙う。

広義には、農業部門の開発プロジェクト案の一つに提案されている「東南部山地地域活性化プロジェクト」に含まれ、農業部門の優先プロジェクトとして提案される「東南部山地地域果実マーケティング強化プロジェクト」と連携して実施すべきプロジェクトである。

本プロジェクトでは、以下の個別目的の達成を目指す。

- 1) 果実の各生産地区相互間の協調により、東南部山地地域全体の活性化を図る。
- 2) 都市と農村の分断という関係から脱却し、山村から都市部に働きかけ、都市・農村間の新しいコミュニケーション作りに貢献する。
- 3) エコ農業（環境保全型果樹栽培技術）を栽培農家に普及するとともに、消費者の認識を高める。

(2) プロジェクトの内容

1) シンボル道路「フルーツライン」の建設

東南部山地地域の山村は河川支流から山地傾斜地へと形成され、発展してきたため、小山地によって地域内の生活圏が分断されており、同地域から平地へのアクセスは河川支流沿いの道路に支配されてきた。このような分断された生活圏を果樹栽培という共通産業を通じて一体化させ、それらの協調および連繫を図り共に豊かになろうという意識を提起するためのシンボルとして、横断道路を建設することを提案する。この横断道路、すなわちフルーツラインは二重の機能を持つ。

a. 果実その他の農産物の販売強化：

同地域の農産物の集荷、出荷に際し輸送の主軸となる。また、沿道には市場と生産農家の共同施設（卸売り市場、貯蔵施設、選果場、加工施設等）の立地が見込まれる。

b. 都市・農村間のコミュニケーション支援機能：

都市部から「観光果樹園」（後述）へのアクセスを担う観光道路としての役割を果たす。ドライブという娯楽を提供できる道路であることが要求される。また、山村から都市への環境保全にかかる情報発信にとっても欠かせないコミュニケーション経路となる。併せて周辺アクセス道路（村道）の整備を行なう。

2) 観光果樹園の開設

「観光果樹園」とは入園料をとって観光客に果樹園を開放するものである。園内では散策を楽しみ、収穫期には自由に果実をもぐことができる。果樹園に以下の工夫をこらすことで、さらに多くの観光客を誘因することが可能である。

a. 複数種の混合栽培による長期間の開設：

6～10月にわたり、季節に応じた旬の果実（桃、梨、ブドウ、リンゴ等）を楽しめるよう

にする。

b. 環境保全型農業の紹介

入園者に具体的な栽培技術を披露したり、安全かつ美味な果実を入園者に試食してもらうことによって、一般消費者に地域一帯で栽培されている果実の「価値」を実感してもらう。このようなイベントを実施することで、果実の収穫期以外にも果樹園を開設することが可能となる。

c. 土産品の展示即売：

果樹園からの収穫物の他に、各種山村産品（山菜、茸、玉（ぎょく）製品等）の展示即売施設を併設する。

d. マスコミを通じた宣伝

特に、海城市区住民および鞍山市民に向けて、テレビ、新聞等のマスコミを利用し、適切な情報提供を行なう。

3) 環境保全型果樹栽培技術の普及

後述する「東南部山地地域果実マーケティング強化プロジェクト」で提案する技術普及員制度を活用し、特に、以下のような環境保全型果樹栽培技術を指導・普及する。

a. 果樹根元のマルチング：

隣接する山林の生産物である落葉、枯れ枝、草を採取しマルチング材料とする。微生物によるマルチング材の分解は有機肥料となり、また、土壌中および地上の生物相が豊かになって果樹の生育を助ける。傾斜地の土壌流出、保水性の向上にも寄与する。

b. 樹間の草地化：

傾斜地の土壌流出防止と保水性を高めるために、樹間の草地化を図る。草地化は牛の飼育をも可能とし、果樹栽培農家に新たな経済機会を提供することになる。

c. 農薬および化学肥料を極力使用しない有機栽培

(3) プロジェクトの対象範囲

1) 実施地域

東南部山地地域の8鎮（孤山鎮、接文鎮、岔溝鎮、析木鎮、馬風鎮、什司鎮、牌樓鎮、英落鎮）。

2) 対象者

同地域のすべての果樹栽培農家。

(4) プロジェクトの実施スケジュール

コンポーネント	2000年	……	2005年	……	2010年	……	2015年	……
シンボル道路の建設・ 周辺アクセス道路の整備								
フィージビリティスタディ								
詳細設計								
工事								
観光果樹園の開設								
敷地の確保								
詳細設計								
工事・開設準備								
運営								
環境保全型果樹栽培技術普及								

(5) プロジェクト予備評価

- 1) フルーツラインというシンボル道路の建設により、山村農家の意識変革を促すことができる。
- 2) 東南部山地地域は海城市の将来像であるエコシティ建設に向けて、水資源涵養地域としての機能を担うことになる。同地域での環境保全型果樹栽培の実行は、水資源涵養につながる。
- 3) 100万都市である鞍山市民が観光果樹園の潜在的顧客となる。市場経済化の進展と市民への自家用乗用車の普及によって将来の都市住民の行動パターンの変化が想定される。鞍山市区からの日帰り行楽圏内にある海城市東南部山地地域は同市からの観光客誘致が見込まれる。
- 4) 観光果樹園が成功すると、新しい都市・農村関係の将来展望が開ける。

(6) プロジェクト関連機関

海城市林業局、農業発展局、交通局、工商局からなるプロジェクトチームを編成し、全体計画を統括する。

(7) プロジェクト実施条件

- 1) フルーツラインの路線配置は、市政府の総合交通計画と十分な整合性をもって決める必要がある。
- 2) 「東南部山地地域果実マーケティング強化プロジェクト」との連携・調整を図りつつ実施する。