

中国深圳市の人材優遇政策の変化と日本への示唆

彭 雪 PENG Xue

(公財) アジア成長研究所上級研究員

戴 二彪 DAI Erbiao

(公財) アジア成長研究所教授

■要旨：持続可能な都市発展を実現するには、全要素生産性（TFP）の上昇を確保することは必要不可欠である。TFPの上昇に対する優秀人材の貢献が非常に大きいので、都市間・国家間の人材獲得競争が近年ますます激しくなっている。深圳は中国で最も速い発展を遂げた大都市であるが、その成功要因の一つは、常に都市発展戦略と産業構造の転換に応じて人材政策を調整していることである。既存文献には、深圳各時期の人材政策に関する紹介が多いが、各時期の人材政策の諸側面に関する体系的な考察及びその変化の原因に着目する分析がかなり少ない。本稿は深圳を研究対象都市として、人材優遇対象・誘致体制・優遇措置・産出（成果）促進の4方面から同市各時期の人材政策の特徴を考察した。そして、人口移動の「プッシュプル」理論、産業発展の法則、都市発展の法則、および人間の欲求の段階理論などの角度から、深圳の人材政策の変化の原因を探った。本研究の結果から、さらなる発展と国際影響力の向上を目指す福岡市を含む日本の主要都市にも有益な示唆が得られる。

■キーワード：人材誘致政策、変化、原因、深圳

1. はじめに

都市の成長は、資本・産業・人口の空間的集積過程である。持続可能な都市発展を実現するためには、資本投入・労働力投入の継続が必要であるが、全要素生産性（TFP）の上昇を確保することはより重要である。TFPの上昇は主に技術進歩と制度改革に依存し、さまざまな優秀な人材の貢献によってもたらされるものである。1980年代以降、経済成長における人的資本の役割はますます重視されるようになった^(1,2)。関連理論と成功都市の影響を受けて、近年主要各国の大都市は相次いで人材優遇政策を制定し、激しい「人材競争」を展開している。

華南地域の広東省の小さい町だった深圳は、中国の改革・開放後、最も急速に発展している都市であり、40年余りの間に深圳の人口は1979年の31.41万人⁽³⁾から2021年の1768.16万人⁽⁴⁾に急増している。さらに、現在の深圳は、工業生産能力・輸出規模・技術革新力・経済影響力が世界主要都市の上位に位

置するような国際大都市に躍進しており、所得水準も先進国に近づいている。深圳の驚くべき急速な発展の裏に、多くの要因があると見られているが、同市の人材優遇政策が果たした役割は無視できない。本稿は、1980年以降の各時期における深圳市の人材受け入れ政策の変化について詳しく考察するとともに、これらの変化の原因も分析する。最後に、深圳の経験から日本への示唆を述べる。

2. 深圳市における人材の現状及び都市発展への貢献

2.1. 人材の現状

人材の規模が大きく、高度人材が集まっている。2021年に深圳における各種専門技術人材の総人数は216.63万人に達し⁽⁴⁾、2003年からの年平均伸び率は7.7%であった（図1）。これは同時期の常住人口の増加速度（年平均4.7%）よりも速いペースである。また、2022年5月、市内の大学以上の教育（短大を含む）を受けた人口数は663万人に達して

いる。2010年と比較すると、人口10万人当たりの大学教育を受けた人数は1.75万人から3.75万人へと113.7%増加した。そのうち、海外帰国者は18万人、認定された国内外高度人材は約2.2万人、常勤の中国科学院・中国工程院院士は74人となっている⁽⁵⁾。

人材構成が国際化している。深圳における短期居住の外国人は2015年に延べ115.2万人、常住の外国人は2.66万人に達した⁽⁶⁾。常住外国人の出身地は127カ国・地域にわたるが、そのうち、上位5カ国は日本、韓国、米国、インド、カナダの順である⁽⁶⁾。

国内外人材への誘致力が強い。「中国都市人材誘致力ランキング：2022」⁽⁷⁾によると、深圳におけ

る人材誘致力は3位で、深圳より上位は北京と上海のみである。その前年度の「中国都市95後人材(1995年~2009年生まれの者を対象)誘致力ランキング：2021」⁽⁸⁾によると、若者向けの都市誘致力では深圳の順位はさらに上昇し、北京に次ぐ2位となっている。また、「2022『理想の都市』世界ハイレベル科学者分析報告書」⁽⁹⁾によると、2012年から2021年までの10年間における世界のハイレベル科学者の増加人数では、世界主要20都市の中に深圳は北京、上海、ロンドン、ニューヨークに次ぐ5位となっている。

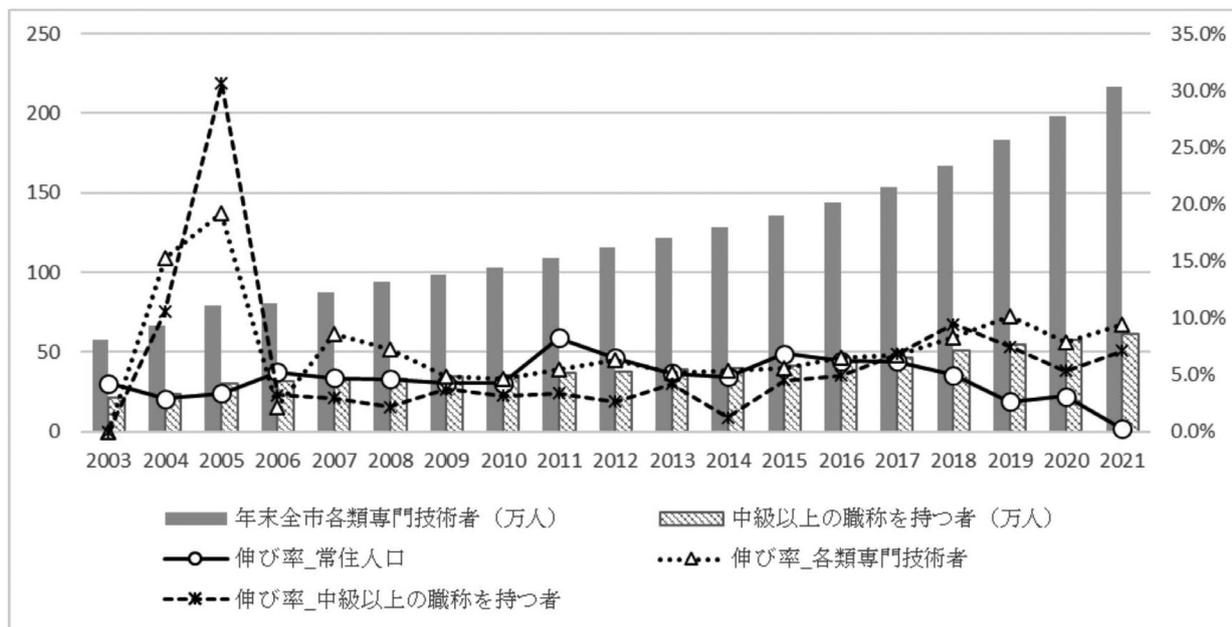


図1 深圳市の2003-2021年暦年の専門技術人材数、増加率及び常住人口増加率

出所：深圳市統計局，「深圳市統計年鑑2021」
 深圳市統計局，「深圳市国民経済と社会発展統計広報」(歴年版)

2.2. 人材に支えられてきたハイテク産業の躍進

2021年の深圳のGDPは30,664.85億元で⁽⁴⁾、中国大陸部の都市では北京、上海に次ぐ3位だった。1979年から2020年までの年平均成長率は20%⁽³⁾を超えている。こうした急速な成長を牽引しているのはハイテク産業である。深圳市には、2万社以上のハイテク企業が集積しており、そのうち情報技術産業のファーウェイ (Huawei)、Tencentと新エネルギー車分野のBYDを含む10社が「フォーチュン・グローバル500」にランクインしている。2021年に七つの戦略的な新興産業 (図2) は合計12,146.37

億元の付加価値額を産出し、GDPに占める割合は39.6%に達している。

人材集積によって深圳の科学研究や技術開発の水準は著しく上がっている。深圳では国家スーパーコンピューティング深圳センター、深圳国家遺伝子バンク、大亜湾ニュートリノ実験プロジェクトなどの重大科学インフラが設置されている。2020年末までに産業技術研究開発キャリア (工程センター・企業技術センター) は1,516カ所に達した。同年の重点実験室は計354カ所になっており、そのうち、国家級重点実験室は15カ所である (表1)⁽³⁾。2020

年に特許査定件数は 22.24 万件で（そのうち発明特許は 3.11 万件）、PCT 国際特許出願件数は 2.02 万件に達した⁽³⁾。

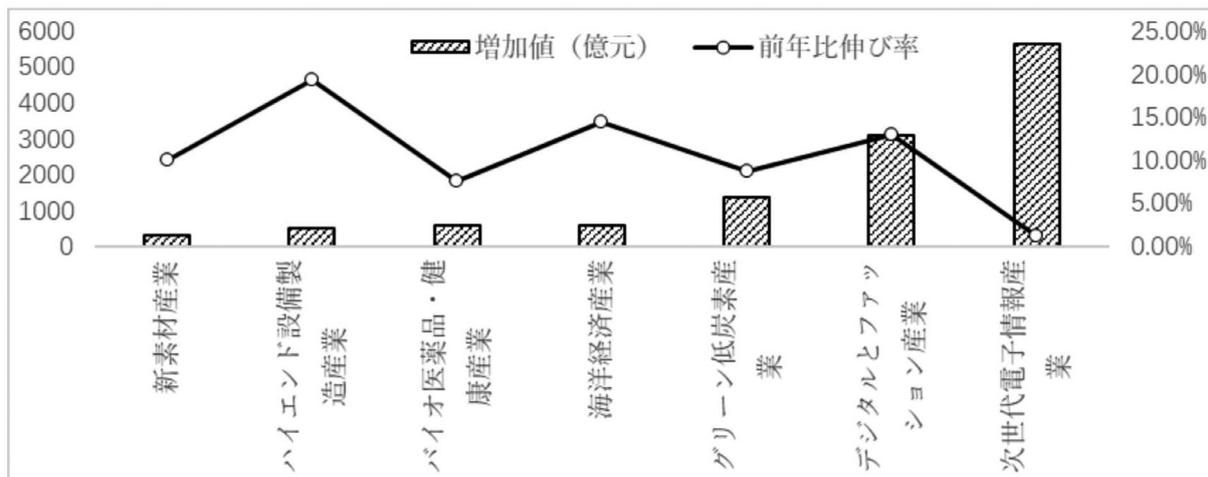


図 2 2021 年深圳市の戦略的新興産業の構成状況

出所：深圳市統計局、「深圳市 2021 年国民経済と社会発展統計広報」

表 1 2020 年深圳市のイノベーションキャリア (Innovation Carriers) の状況

種類	Types	国家級	省級	市級	合計
重点実験室	Key Laboratory	15	57	282	354
工程実験室	Engineering Laboratory	36	12	448	496
工程センター	Engineering Center	18	885	272	1175
企業技術センター	Enterprise Technology Center	35	—	306	341
科学技術企業インキュベーター	Technology Enterprise Incubator	15	—	108	123
公共サービスプラットフォーム	Public Service Platform	4	—	184	188
合計	—	124	957	1600	2681

出所：深圳市統計局、「深圳市統計年鑑 2021」

3. 深圳市における人材優遇政策のいくつかの段階と主な変化

深圳は、1980 年に中国政府の指定によって経済特区として設立された。同市近年の人材誘致政策は、都市の産業構造の変化や経済発展水準の上昇を参照して、1) 1980 - 1991 年、2) 1992 - 2001 年、3) 2002 - 2020 年、4) 2021 - 現在の 4 段階に分けることができる。各段階の人材優遇政策を比較すると、優遇対象・誘致体制・優遇措置・産出促進の 4 つの方面で、時代に合わせて変化してきたと言える。

3.1. 優遇対象の変化

改革開放の初期、深圳は一般技能労働力の誘致とトレーニングに重点を置いていた。1980 年に経済特区として設立されてから、深圳は香港に隣接する地理的優位性と経済特区の政策的優位性により、香港から中国大陸に移転しようとした労働集約型の製

造業を大量に受け入れた。多くの来料加工、来様加工、来件組立と補償貿易（「三来一補」と略称）企業が深圳に進出し、加工貿易が急速に発展した。それに伴い大量の就職機会が生まれ、内陸部から多くの一般労働力が深圳へ流入したことで、製造業の人手不足が解消された。この時期に、人数はまだ少なかったが、海外帰国人材の役割も注目されるようになった。1988 年の「海外留学生の深圳での就労を奨励する暫定規定」によって、深圳は率先して帰国留学生に国内外の自由移動、職稱評定など十数項目の優遇措置を与えた。

1992 年以降の約 10 年間に、深圳の主な人材誘致対象は徐々に技術人材にシフトした。1992 年の鄧小平「南巡講話」の後、中国の市場経済体制が確立され、一層の対外開放が始まった。大量の「三来一補」企業は深圳から脱出し、（土地・労働などの）コス

トのより低い周辺地域へ移転した。深圳自体は「相手先ブランド名製造」(OEM)の生産モデルにシフトし、工業生産を単純な委託加工から技術改良型生産へとアップグレードさせた。同時に、深圳はIT産業技術の国際移転のきっかけをつかみ、高付加価値化と省資源化を特徴とするIT産業を積極的に発展させた⁽¹⁰⁾。この時期に、ファーウェイ・賽格・ZTE・Tencentなどのハイテク企業が急速に台頭した。これに伴い、多くの技術人材が必要とされたので、深圳は大学・高等職業学院・高等専門技術学校などを多く設立し、市内での人材育成に力を入れたと同時に、海外人材の国際的視野・知識・技術・ネットワーク資源に注目し、留学生の帰国誘致を強化した。

2002年以降、深圳は技術人材を招聘するための措置を多く実施したとともに、高度人材の誘致にも徐々に重点を置くようになった。改革開放後の20年近くの発展を経て、深圳は製造業において強固な基盤を形成したが、経済の急速な発展に伴い、建設用地・(エネルギーや水)資源・人口・環境など4つの面で限界が指摘され、経済成長モデルを見直すことを余儀なくされた。結果として深圳は自主イノベーションの道を選び、ハイテク技術と戦略新興産業の発展に力を入れるようになった。製造業のほか、金融業・物流業・文化産業などの現代サービス業も総合的に発展させた⁽¹⁰⁾。この時期の人材需要に応じて、深圳は一般人材を大量に受入・育成しながら、高度人材の優遇政策を一層強化した。同時期に、国内人材向けの「2008 鵬城(深圳の別称)計画」と海外人材向けの「2011 孔雀(海外人材を例えた言い方)計画」がそれぞれ打ち出された。また2019年には、「傑出人材育成特別プロジェクト」が実施された。基礎・応用基礎研究、優位・特色産業及び未来発展の鍵となる分野に重点が置かれ、優遇政策の対象を徐々に関連分野に絞り込み、優遇措置の有効性を高めようとした。

2021年9月1日、従来実施されてきた大卒者及び修士の戸籍取得に伴う補助金が廃止されたことを皮切りに、深圳の人材優遇政策は新たな転換点を迎えた。広範な優遇政策をやめ、対象を絞って効率よ

く誘致するのが深圳の新たな人材戦略である。この新戦略による都市のイノベーション力と経済発展への影響は、引き続き注目すべき点である。

全体として、深圳の人材誘致は、一般技能労働者の大量受入から専門技術人材へ、そして高度人材や特定人材へという過程を経てきた。この変化傾向は移民伝統を持つ先進国の一般的な経験と類似しており⁽¹¹⁾、経済発展による人材需要の変化に順応したものだといえる。

3.2. 誘致体制の変化

改革開放前、中国では計画経済体制を基本としており、深圳もその例外ではなかった。1992年から、社会主義市場経済体制への移転に伴い、人材移動を厳しく制限した旧制度は段階的に改革された。深圳は次の一連の措置を通じて、全国の労働制度改革をリードしてきた。

(1) 率先して求人公募制を導入した。深圳は中国で初めて公募の方法で、全国に向けて「幹部」(計画経済制度における三種類の就業者の身分の中、「農民」「工人」と異なる管理職や専門技術職人材)を選抜した⁽¹²⁾。また、1983年に「人材交流中心」を設置して、人口移動の際に規定期間内で同時に移動しなければならない人材档案(履歴等を含むドキュメント)を、幹部達のために受入・保管した。これによって、「幹部」身分の人々が安心して企業と労働契約を締結できるようになった。

(2) 率先して労働契約制度を設立した。1980年に労働契約制度の整備を始め、1992年には全面的に実施した。人々は、たとえ「農民」の身分だったにもかかわらず、従業員として企業と労働契約を締結できるようになった。身分制限の緩和により、様々な外来人口の深圳での就業が可能になった。

(3) 率先して賃金制度の改革を推進した。1980年代に、企業は従業員の労働効率(成果)に基づいて給料を与える制度を開始した。また、人材と技術の市場による評価制度も推進した。さらに技術出資を全国に先駆けて開始し、ファーウェイを代表とする一部のハイテク企業は「頭腦出資」方式を採用し始めた。経営層に対しては、経営業績と連動して報酬を決めるようにした^(12, 13)。

(4) 率先して人材を企業への流入を促進した。1990年代には中国の企業所有制の改革時期を迎え、国有企業の民営化が本格化し、民営企業は市場の新興勢力となった。深圳は率先して人材管理体制による制限を取り払い、民間企業を支援した。例えば、従来ではファーウェイなどの民間企業に対する雇用人数枠（人事指標という）という制限が存在していたが、深圳はこうした旧人事計画制度を改革し、企業の独自の人事枠裁量権を与えた。同時に、大卒者を大量に受け入れることによって、企業の人材需要を確保した。

そのほか、深圳は人材流入による都市増員費・試験制度・指標制度などの一連の政策を続々と廃止し、人材移動の障壁を可能な限り撤廃した。深圳の改革は中国の人材制度において、計画体制から市場体制へ転換するプロセスを力強く牽引したといっても過言ではない。これらの多くの措置によって、深圳は人材移動を円滑化する環境を築き上げた。

3.3. 優遇措置の変化

(1) 戸籍及び公共サービス政策

改革開放の直後、深圳の戸籍は計画経済方式で管理され、人口の移動が厳しく制限されていた。決められた計画指標の枠を超えると、戸籍の移動はできなくなった。産業の発展を支援するために、技術・技能者に対して特別な措置を取り、高学歴・高技術職種の「双高」人材及び（ハイテクプロジェクト・市の重点建設プロジェクト・社会福祉型プロジェクトに投資する）「三類企業」の人員を戸籍移入の特別枠に適用した。また、技術人材の多くが当てはまる「幹部」の戸籍移入ルートを開設した⁽¹⁴⁾。2005年の「深圳市戸籍転入若干規定（試行）」の中には、これらの技術・技能人材の戸籍移入認可制度が引き継がれたと同時に、大卒者及び一定の職稱・技能・業績を有する者に対して、直接戸籍移入が許可されるようになった。2016年の新規定では戸籍移入の認可種類に高度人材や短大卒者が追加されたが、各種人材に年齢の上限要件が設けられた。

一方、全外来人口を対象に、深圳はポイント制による戸籍取得制度も早い時期から導入した。2012年の「深圳市外来務工人員の積分入戸暫定規定」に

よって、外来人口がポイント制の評価で条件を満たせば、深圳戸籍を申請できるようになった。ポイント制の設定において、大卒以上の高学歴者が容易に条件を満たし、スムーズに戸籍を取得できるが、非高学歴者も透明性の高い制度の下で深圳戸籍を取得できるようになっている。

中国では、戸籍が住宅・医療・子供教育や福祉厚生などと緊密に関連している。所在都市の戸籍を持つすべての住民に公共サービスを提供することは基本的な原則であるが、深圳戸籍のない者でも、ポイント制で定められている基準にもとづき子供の教育など一部の公共サービスを受けることが可能である。都市の供給力をオーバーしない限り、住民は各自のポイントに基づいて公共サービスを受ける資格を高い確率で得られる。

全体として、深圳の戸籍移入政策では、高学歴と専門技能を有する人材を優遇し続けている。ただし、公共サービスなどの供給対象は徐々に拡大している。

(2) 住宅に関する優遇措置

深圳は1988年から住宅分配制度の改革を推進し、計画経済時代の実物配給から市場による配分へ調整した。1998年の中国国務院23号文により、住宅の実物配給が形式的に廃止された。それから、深圳では住宅市場化の発展に伴い、地価や住宅価格が急激に上昇した。これにより、中低所得者層や新規転入人材への住居保障の必要性が出てきた。

2007年以降、深圳は徐々に経済適用住宅、廉価賃貸住宅、公共賃貸住宅から構成される住居保障体系を構築した。そのうち、廉価賃貸住宅は最低収入家庭の必要最低限の住居として無料で提供され、経済適用住宅と公共賃貸住宅はそれぞれ購買や賃貸の形で中低所得層を対象に提供されていた。その後、経済適用住宅（所有期間が5年過ぎると取引できる）において、価格の高騰や配給管理の難化などの問題点が露呈した。結果的に、経済適用住宅の価格は分譲住宅に近くなり、想定したような住居保障としては機能しなかった。そのため、深圳は2010年からより安い価格（一般的に分譲住宅価格の約50%）、より厳しい取引制限（所有期間が10年以上）とい

う安住型住宅の建設へ転換した。同時に供給を拡大し、毎年不動産開発プロジェクトに対して、延べ床面積の30%以上を安住型商品住宅として建設することが規定された。

2011年以降、深圳は人材に対する住宅保障をより強化した。2011年の「深圳市人材安住暫行弁法」とその後の一連の政策を通じて、住宅供給・価格決定などの措置を人材認定政策と統合した。一方で、高度人材が安心して居住するためのサポートを提供した。例えば「傑出人材」の場合、10年間無料の面積200平方メートル前後の賃貸住宅^(15,16)、あるいは5年間計600万元の補助金⁽¹⁷⁾を選択できる(10年後には、その賃貸住宅が贈与される^(15,16)、或いは住宅購入補助金1000万元が支給される⁽¹⁷⁾)。それ以外の高度人材は、最長3年間で、毎月最大1万元の賃貸住宅補助金、或いは面積最大150平方メートルの住宅に無料で入居という選択肢が与えられる。また、深圳に新規移住した大卒者・社会人・帰国留学生に対しては、住宅レンタル補助金を交付される。同時に、高度人材としての認定を受けていない一般人材も、条件を満たせば公共賃貸住宅、安住型商品住宅を申請できるようになった。

全体として、深圳の人材向け住宅優遇措置は人々の住宅賃貸と購入の両方のニーズに配慮しているといえる。住宅価格の高騰を背景に、その購入ニーズにどう対応するかが悩ましい課題となった。慎重かつ公開に検討した結果、一般的に、深圳での住宅購入資格は戸籍と結び付けられているが、一部の高度人材への住宅贈与については戸籍を問わずに行えるようになっていた。これら高度人材に向けた住宅優遇政策の手厚さに対して深圳市民のほとんどが支持していることは注目に値する。

(3) 直接的な経済補助金

1) 高度人材を対象とする補助金

深圳は2008年に国内高度人材を対象とした「1+6 鵬城計画」関連政策、2011年に海外高度人材を対象とした「1+5 孔雀計画」関連政策を発表した。これらの政策策定により、国内と海外の高度人材を誘致する包括的な体制が構築されるとともに、直接的な経済補助金措置が導入され、高度人材の誘致がさ

らに円滑となった。

その後、深圳は2016年に「人材優先発展の促進に関する若干の措置」を発表し、人材に対する従来の奨励金金額を引き上げた。例えば「孔雀計画」におけるA、B、C類人材の奨励金(5年1期)を150万、100万、80万元からそれぞれ300万、200万、160万元に変更した。また、より顕著な成果をあげた「傑出人材」に対して奨励金を600万元に設定した。2018年に、「傑出人材」の奨励金額をさらに引き上げ、最大で2000万元を支給することが可能となった。同時に、人材誘致の対象の種類をより明確化し、高度先端技術の研究開発人材や、供給が都市発展の需要に追いつかない人材のジャンルをカバーするようにした。

ただし、上述した優遇強化の傾向から一変して、2021年9月に深圳は「新鵬城孔雀計画」を発表した。ここでは高度人材の奨励金の年間金額が一部引き下げられた。例えば、「孔雀計画」のB類とC類は年間40万、32万元からそれぞれ35万、24万元へ引き下げられた。その同時に、期間設定も変えられ、1期ごとに5年から3年へ短縮されたとともに、期数が1期から最大3期まで増加された。したがって、高度人材がもらえる合計金額が増えた。最高ランキングのA類の例を挙げると、その合計金額が300万元から720万元へアップされた(表2)。ただし、期間更新する際に審査が必要となる。審査方法については雇用側の評価と人材市場への誘導効果をより重視する傾向が見られるようになった。まずは審査側が政府部門から雇用機構に変更された。また、評価基準について、昔の「四唯」(論文・職稱・學歷・受賞歴など四つの評価指標のみを重視する)から「能力+業績」という総合評価体系へ変更された。新制度によって、深圳は分野別に高度・先端・希少な人材を採用することができ、人材選出と科学技術・産業発展の適合性を高めた。

2) 一般人材を対象とする補助金

そのほか、人材の戸籍移入後に、深圳は家賃と生活補助金を提供してきた。金額は2010年に博士一人当たり合計1.2万元、修士0.6万元、学士0.24万元と設定されたが、2016年に博士3万元、修士

表2 深圳市の高度人材に向けた直接経済補助金政策の推移

奨励体制の構築段階	奨励措置のアップグレード段階		奨励措置のダウングレード段階
2009年鵬城計画⁽¹⁸⁾ ： 鵬城傑出人材：50万元 2011年孔雀計画⁽¹⁹⁾ ： 孔雀計画A類（国家領軍人材）：150万元計5年 孔雀計画B類（地方級領軍人材）：100万元計5年 孔雀計画C類（後備級領軍人材）：80万元計5年	2016年人材若干措施⁽¹⁷⁾ ： 傑出人材：600万元計5年；或いは面積200平方メートル近くの住宅の無料使用権10年（10年後に、住宅所有権を無料贈与；あるいは1000万元の住宅購入補助金を支給） 孔雀計画A類：60万元/年（計5年即ち300万元） 孔雀計画B類：40万元/年（計5年即ち200万元） 孔雀計画C類：32万元/年（計5年即ち160万元） 鵬城傑出人才：100万元	2018年鵬城英才計画⁽²⁰⁾ ： 傑出人材：1000万元、1500万元、2000万元三つの等、計5年の金額 基礎研究人材、核心技术研究開発人材：200万元/期計2年（前者は5期以上を延長することが可能） 創業人材、商業モデルのイノベーション人材、設計人材、金融人材、教育人材、医療健康人材、技能人材、イノベーション型企業家などの枠で特別奨励を設け	2021年鵬城孔雀計画 ： 孔雀計画A類：60万元/年（180万元/期計3年、最大4期即ち720万元） 孔雀計画B類：36万元/年（108万元/期計3年、最大3期即ち324万元） 孔雀計画C類：24万元/年（72万元/期計3年、最大3期即ち216万元） 孔雀計画D類：12万元/年

出所：筆者が深圳市の公表政策に基づき整理・作成

2.5万元、学士1.5万元に引き上げられた。ただし、2021年9月以降、学士と修士を対象とする補助金が停止され、博士向けの補助金は10万元に引き上げられている。

上述したように、深圳は早い時期から直接的な補助金政策を続けており、近年に至るまでその優遇措置は徐々に強化されてきた。しかし、2021年から優遇措置は二極化している。一部の人材に向けた奨励金は削減または取り消しとなったが、一部の優れた人材を対象とする奨励金の金額は引き上げられた。同時に、奨励方法の設定や対象の選出方法も変化した。これらの政策変動は、都市発展・産業発展戦略の調整に伴い、人材ニーズの変化に合わせる対応である。

3.4. 産出促進政策の変化

深圳は、科学技術研究開発の支援について、海外機構が深圳で技術移転機構を設立する場合、最高1,000万元の資金助成を提供する。国内外の人材が技術研究開発成果や専門技術など独自の知的財産権プロジェクトを深圳で産業化する場合、最大2,000万元の助成を行う。

創業支援の面では、深圳は海外イノベーションセンター、専門サービスプラットフォーム、創業インキュベーター、特色科学技術産業パークなどの建設を支持し、奨励金額を最大で500万~2000万元と設定している。また、起業や誘致のプロジェクトが成功した場合、プロジェクト1件につき最大100万元が支給されることが規定されている。そのほか、

深圳は海外高度人材及び留学帰国者に対する各種の助成制度を統合し、統一的な人材創業助成プロジェクトを設立した。条件を満たせばプロジェクト別に創業助成金50万~150万元、事務所・工場等の賃借料の補助金を最大80万元が支給される。特に優れたプロジェクトは最大で500万元の助成金を受け取ることが可能である。

研究促進の面でも、前述の高度人材やポストクなどに科学研究費が助成される。また、人材の所属する機構にも助成金が別途支給される。

全体的に深圳は人材誘致による研究開発成果を促進すること、特にその産業化を重視しており、強い支援策を講じている。

3.5. まとめ

改革開放から現在に至るまで、深圳は人材の誘致・育成・戸籍移入・社会保障などをめぐって数多くの人材優遇措置を実施してきた。上述した4方面の政策を主体として各種の追加政策が加えられることによって、深圳は、受け入れた人材のために、医療・教育・居住・起業・創業など多様なニーズに対して全方位的な支援を提供している。

4. 深圳市における人材政策変動の要因

深圳市の人材政策の主な変動は、以下の3つの要因から説明できる。

(1) 人材移動の「プッシュ・プル」理論：中国国内のほとんどの地域は特区である深圳より経済発展が遅れているため、就職機会や賃金水準が相対的に

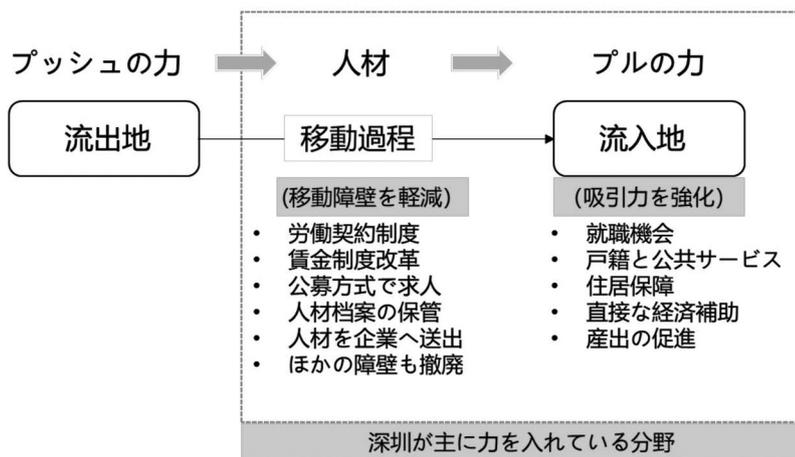


図3 深圳における人材政策及び「プッシュ-プル」理論の関係図
出所：筆者作成

低い。そのため、多くの人材が深圳による「引っ張り力」（即ちプルの力）を感じることは容易に理解できる。人材の流入センターを目指して、深圳は「引っ張り力」の強化と移動障壁の軽減という両方面に力を入れてきた（図3）。「引っ張り力」の強化については、主に条件の良い就業機会の大量創出や、住みやすい・働きやすい環境の整備などを通じて、人材への吸引力を強化する。移動障壁の軽減については、主に人材の移動ルートを円滑にすることで行われた。深圳は改革実験区の優位性を発揮し、旧計画経済体制における人材移動の制度上の障害を取り除き、市場経済体制に適応した流動性の高い人材管理制度を構築してきた。

(2) 産業発展の法則：都市産業構造は一般的に、経済の中心となる産業が農業から製造業へ、製造業からサービス業へ変遷するという法則に従って変化する。深圳における2021年の一次～三次産業の構成は0.1%：37.0%：62.9%となっており、すでにサービス業を中心とした経済構造に転換している。ただし、深圳では一部の製造業が市外へ移転しつつものの、最も付加価値の高い製造業は引き続き市内で発展している。現代サービス業の急

成長および製造業の高度化に伴う人材の需要変化に応じて、人材誘致の主な対象も大量の産業労働者から技術人材へ、さらに高度人材に移ったのである。キャッチアップ型の経済発展が限界を迎えた転換期において、深圳はさらなる発展の原動力を、全要素生産性の向上から獲得する必要がある。そのため、科学技術の推進や技術成果の産業化をもたすことが期待できるような高度人材は、深圳の人材優遇対象の中心に置かれている。

(3) 都市発展の法則と人間の欲求の段階理論：深圳は改革開放後、小さい町から現在のような国際メガシティに発展してきた。40年の時間をかけたとはいえ、比較的短い期間で都市発展の初期、急成長期、調整転換期を経験した。諸発展段階において、外来人材の求めるものも徐々に変化した（図4）。1) 初期では人々の欲求は生理的欲求にとどまっており、自分と家族を養うことを目的で金稼ぎのために深圳に来ていた。2) 急成長期では人々の所得水準が向上し、住居・医療・教育など安全と社会的な欲求が目覚めた。この時期において、深圳は公共サービスへの投資を増やし、社会保障の水準を徐々に高めていた。3) 調整転換期に入ると、人々の安全と社会的な欲求が継続して存在するものの、深圳の公共サービスの供給能力が人口増加の速度に追いつかない問題は顕著となった。常住人口が1,700万人以

	発展初期	急成長期	調整転換期
産業の発展	簡単な加工製造業が急速に発展	製造業の高度化とモデルチェンジ	製造業のイノベーションと現代サービス業の発展
都市の発展	小規模人口と建設用地、都市インフラや公共サービスが少ない	都市が急速的に広がる；建設用地の利用が粗放化；都市インフラや公共サービスが発展しつつある	土地などの資源の利用は持続困難；人口規模が大きい；都市の公共サービスが向上されつつあるが、不足が依然として深刻
人間的欲求	生理的欲求：生存、金稼ぎ	安全的欲求：住居、医療、福祉厚生 社会的欲求：子供教育	
主な人材誘致対象	大量な産業労働者	大量な技術人材	大量な技術人材、高度イノベーション人材

図4 深圳における人材優遇政策の変化と主な影響要因の関係図

出所：筆者作成

上の規模に達している現在、戸籍問わず市民に全面的に社会保障を提供することが現段階ではまだ難しい。そのため、深圳は、人材優遇政策の対象を調整し、公共サービスの量と質を高めると同時に、主に戸籍や居住証によって保障対象の人数規模を管理しており、需要と供給のバランスをとるように努力している。

5. 深圳の人材優遇政策における問題点

深圳の人材優遇政策は、同市の産業発展と経済成長に大きく貢献したといえるが、以下のいくつかの問題点もあるとみられる。

(1) 財政から奨励金を支給する方法は持続が難しく、政策変動の過渡期に混乱が起きること

上述した深圳市レベルの人材優遇政策は主に市の財政資金を財源としている。経済不況と財政悪化が発生した場合、優遇政策の継続は難しい。これにより政策が変動する際、過渡期に混乱が起き、一部の人材に大きな不便を与えている。特に「孔雀計画」においては制度の変更が早急すぎたため、旧政策の実施期間にポストクとなった者にとって、その後の新しい「鵬城孔雀計画」で奨励金を受け取るハードルが一気に高まってしまったことは、論争や不満を引き起こし、深圳市政府への信頼感を一定程度損なった。

(2) 国際的な人材誘致では市場化程度が低いこと

現在、深圳では国内の人材誘致は市場によって主導されているが、海外からの人材誘致については主に政府部門が担っており、市場化がまだ大きく進んでいない。学术界や産業界においてはまだ成熟した人材紹介ルートが形成されておらず、学術フォーラム・採用説明会・創業大会などを通じて定期的に人材を募集しているにとどまっている。グローバル人材向けの転職エージェントやヘッドハンティングなどの紹介機構の育成が不十分である。海外の人材仲介会社や専門家協会など社会組織との協力ネットワークも未だ十分に形成されていない。深圳の海外人材のさらなる受け入れには不利な状況になっている。

(3) 住みやすい・働きやすい環境が整っていない

こと

人材を安心して定住させるために、住みやすい・働きやすい環境を整備することが重要である。しかし深圳では、人材が関心を持ついくつかの面で深刻な問題がある。第一に、住宅価格が高騰している点である。2022年半ばに深圳の住宅価格対収入比率は41.24に達しており、日米英独仏など主要先進国の最も高い数値の10~21を大幅に上回っている⁽²¹⁾。第二に、教育供給の不足である。深圳では人口急増による入学需要の上昇に対応できていない。例えば、2018年の中学校進学需要と比べ、6万人程度の学生の進学機会が不足していた。第三に、医療資源の供給の不足である。深圳では2021年における人口千人当たり病床数はわずか3.62床で、中国平均の6.77床より大きく下回っている。このような医療供給能力は、国際メガシティとしての経済の実力や影響力と大幅に乖離している。

6. 深圳の経験から日本の主要都市への示唆

深圳の発展過程には、日本の大都市が経験したのもあれば、独特なものもある。日中両国の政治体制が異なるので、その成功経験には模倣しがたいものがある。しかし、福岡市を含め、さらなる発展と国際影響力の上昇を目指す日本の主要都市にとって、中国の主要都市の中でも、経済体制や経済発展の水準が日本などの先進国と最も近い深圳の人材政策の変化からは、以下の示唆が得られる。

(1) 持続可能な都市発展を実現するためには、資本投入・労働力投入の継続が必要であるが、全要素生産性(TFP)の上昇を確保することはより重要である。TFPの上昇は主に技術進歩と制度改革に依存し、さまざまな優秀な人材の貢献によるものである。都市間・国家間の人材獲得競争が激しさを増している現在、政府・企業・世論および社会全体が人材戦略を重視し、人材を大切にしなければならない。

(2) 発展段階によって異なる人材戦略が必要である。福岡市など日本の主要都市と同様、深圳の人材の圧倒的多数は国内からの人材移動によって供給されてきた。しかし深圳の産業構造の高度化につれ、

一部の分野で優秀な人材をグローバル市場から獲得する必要が徐々に大きくなった。近年、海外から深圳で働く各種の高度専門人材が年々増加しており、深圳の科学・技術・金融・経営・教育・医療・芸術などの重要分野の発展を著しく促進している。現在の日本は、伝統産業の優位性が東アジアの新興工業国などに挑戦され、IT/デジタル産業など新分野では米中などに後塵を拝している、という危機に直面しているが、国内において真剣な危機感や積極的な人材対策はまだ見られていない。日本の将来を左右する諸戦略産業においては、国内の人材育成に重点を置くべきであるが、グローバル市場で海外人材を獲得する必要性も高まっている。

(3) 必要な人材をタイムリーに獲得するために、各主要都市はまず、魅力的な都市発展ビジョンや競争力のある求人情報を国内外に迅速に発信すべきである。同時に、人材移動の制度的障害を可能な限り取り除き、人材移動の経路を円滑にしなければならない。日本の伝統的な「年功序列型人事・給与制度」は、企業の経営と発展に少なからず貢献してきたが、技術革新が急速に進んでいる時代に国際競争力のある若い人材を呼び込むには不利である。現在、ITなどのハイテク産業分野において、日本の若手専門人材の賃金水準は、米国との格差が拡大しているだけでなく、東アジアの近隣諸国の主要都市よりも低くなっているという異常な現象が起きており、日本の関連産業の成長には非常に不利な競争環境となっている。今後、在日外資系企業の人事給与制度などを参考にしながら、国内外の若手人材に対する日本企業の魅力を高めていく改革を進めていくべきである。

(4) 人材のタイプは多様であり、柔軟で多様な評価制度が必要である。日本国内の人材市場では、そのような認識は成熟しているとみられるが、外国人材の受け入れにおいては、移民政策（出入国政策）の改善がまだ必要である。現在、日本ではすでにポイント制に基づく「高度人材」ビザが創設されており、必要なポイント基準ライン（70点以上）をクリアした外国出身申請者は「高度人材」とみなされ、入国と永住などの面で多くの優遇措置が受けられ

る⁽²²⁾。ポイント制は、多くの項目を設け申請者の専門能力を総合的に評価する制度で、日本のグローバル人材戦略における重要な政策イノベーションであるが、同制度には依然として改革の余地がある。例えば、「高度人材」ビザ申請者の出身校を一律国際ランキングで評価しており、総合ランキングは高くないものの、特色のある分野の教育・研究水準が非常に高い一部の大学が除外されている。また、加点可能な外国資格項目においても、現在評価対象となっている資格が少なく、既存の専門的評価リソースを十分に活用していない。これを改善しなければ、日本各界の発展に資する多様な優秀な人材をスムーズに受け入れなくなる。

(5) 人材戦略の実施には、政府と市場が共に協力し、それぞれの強みを発揮する必要がある。今までの日本の人材受け入れにおいて、政府が前面に出ることは少なく、主に求人側（企業など）が市場メカニズムの下で実施してきた。今後、日本政府と地方自治体も、深圳など海外都市の取り組みを参考にし、必要な人材の受け入れをより積極的に取り組んでいくべきである。例えば、地方自治体は、高度人材に対して、住居・子供の学校教育・創業資金・創業場所（用地）などの面で支援サービスと優遇措置をより大胆に提供してもよいであろう。ただし、日本の地方財政が全般的に厳しくなっているため、人材優遇政策を支える資金源を多様化する必要がある。例えば、社会各界の寄付によって人材基金を創設することは、一つの有効な資金源になると考えられる。人材基金の運用によって安定な収益があれば、人材優遇政策の持続可能性がより高くなる。一方、金融政策などマクロ経済政策を検討する際に、日本政府は、過度な円安が国内の頭脳流出や海外人材の「日本離れ」に与える影響を重視すべきである。

(6) 機会の平等は結果の平等よりも重要である。経済成長の低迷が続いている日本において、所得分配（結果）の平等を過度に重視した方針で税制等の制度改革が行われれば、優秀な人材を集めることには不利であり、新産業・ハイテク産業の発展や経済成長にマイナスの影響を与えるリスクがある。結果として社会全体の福祉水準をかえって低下させかね

ない。これについて、学术界と政府はもっと深く研究し、エビデンスに基づく政策議論を一層展開すべきである。

7. 参考文献

- (1) Romer, P. M.: Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, vol.94, no.5, pp.1002-1037,1986.
- (2) Lucas, R. E. Jr.: On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, vol.22, no.1, pp.3-42, 1988.
- (3) 深圳市統計局：深圳市統計年鑑 2021. 中国統計出版社,2021. (中国語)
- (4) 深圳市統計局：深圳市 2021 年国民経済と社会発展統計広報.2022 年 5 月.
http://tjj.sz.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/tjsj/tjgb/content/post_9763042.html (2022 年 10 月 31 日最終アクセス). (中国語)
- (5) 深圳商報：外国のパスポートを持っていても国有企業の社長になれる、世界の人材が集まる深圳市、市政協の「深談会」が国際人材の誘致状況を調査.2022 年 5 月.
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1733264319202600891&wfr=spider&for=pc> (2022 年 10 月 31 日最終アクセス). (中国語)
- (6) 深圳晚報：国際化した深圳では外国人が何人いるのか. 延べ 115.2 万人、常住 2 万 6 千人.
<http://www.szwaishi.com/index.php?m=Article&a=show&id=143>(2022年10月31日最終アクセス). (中国語)
- (7) 智聯招聘, 澤平宏観：中国都市人材誘致力ランキング 2022.2022 年 5 月. (中国語)
- (8) 智聯招聘, 澤平宏観：中国都市 95 後人材誘致力ランキング 2021.2021 年 10 月. (中国語)
- (9) 上海市科学学研究所, Springer Nature:2022「理想の城」グローバルハイレベル科学家分析報告.2022 年 8 月. (中国語)
- (10) 袁義才：深圳経済特区における 40 年間の発展の段階的特徴と経験の検討. 特区実践と理論, 第 6 号, pp.33-41,2020. (中国語)
- (11) 殷路阳, 康傑：粵港澳大湾区を背景とした香港・マカオ地区の人材の現状及び将来の発展に関する研究. 蕭鳴政 (編)：粵港澳大湾区人材戦略と革新発展に関する研究 2021. 中国社会科学出版社,2022. (中国語)
- (12) 崔宏軼, 潘夢啓, 吳帥：我が国経済特区科学技術人材政策変遷と対策提言-深圳を例として. 江淮論転, 第 5 号, pp.30-36,2020. (中国語)
- (13) 王蘇生, 陳博等：深圳科学技術革新の道. 中国社会科学出版社,2018. (中国語)
- (14) 陳少兵, 謝志巋等：深圳社会建設の道. 中国社会科学出版社,2018. (中国語)
- (15) 深圳市：深圳市人材安住暫行弁法 (市政府令第 229 号),2011. (中国語)
- (16) 深圳市：深圳市人材安住弁法 (市政府令第 273 号),2015. (中国語)
- (17) 深圳市：人材優先発展の促進に関する若干措置 (深発 [2016] 9 号),2016. (中国語)
- (18) 深圳市：鵬城傑出人材賞の選定方法 (試行) に関する通知 (深府弁 [2009] 73 号),2009. (中国語)
- (19) 深圳市：海外高度人材を誘致する「孔雀計画」の実施に関する意見 (深発 [2011] 9 号),2011. (中国語)
- (20) 深圳市：「鵬城英材計画」の実施に関する意見 (深発 [2018] 10 号),2018. (中国語)
- (21) *Numbeo: Property Prices Index by City 2022 Mid-Year*. 2022. <https://www.numbeo.com/property-investment/rankings.jsp?title=2022-mid> (2022 年 11 月 15 日最終アクセス)
- (22) 戴二彪：日本における外国人企業家の地域分布と影響要因 - 外国人創業促進政策の効果に関する考察を兼ねて. アジア成長研究所調査報告書 21-01,2022 年 3 月.