

中国の都市化の政策的展開

武 澎 東

- I はじめに
- II 行政区分の調整
- III 工業化と都市化の乖離
- IV 都市化の政策的展開
- V むすび

I はじめに

都市化は、一般に工業化にしたがって加速するが、その速度は工業化を上回るという現象も多くみられる。しかし中国の工業化は、1978年が44.1%に達したにもかかわらず、都市化はわずか17.9%しかなかった。2006年には工業化が1978年の44.1%から43.3%に微減したが、都市化が1978年の17.9%から2.45倍の43.9%に拡大し、都市化と工業化の乖離がみられた。

2008年現在の中国の都市化路線は、第16回共産党大会によって打ち出された、「都市化レベルを逐次高め、大中小型の都市と小さい町の協調的な発展を堅持し、中国の特色のある都市化の道を歩む」ことである。その政策原則は共産党第16期5中総会で、「順を追って次第に進み、土地を節約し、集約的に発展し、合理的に配置すること」とされ、さらに「都市化の健康な発展

を促進する」と定められた。

第11次5ヵ年規画（2006-2010）は、この原則にしたがい、「積極的に穩当に都市化を推進し」、「都市化の健康な発展を促進する」方針である。しかし2008年現在、都市の定義や農村との区分などの基本的な概念でさえ統一していない。そのため政府各部門で統一した見解がなく、政府が公表した統計では、城鎮は「城市と城鎮」であり、都市計画法では、城市は「城市と城鎮」であることになっており、都市化の表現も「城市化」、「城鎮化」になっている。⁽¹⁾ 都市化という表現は計画経済のやり方を引き起こしやすいため、代わりに都市発展を使用するべきだという主張もある。⁽²⁾

本稿では、まず行政区分上と統計上の都市概念の生成から概観し、その相違点を整理したい。次に都市化と工業化の乖離を明らかにする。最後に都市の設置基準、農業人口の都市への流入、政府の5ヵ年計画の観点から見た都市化政策の展開について検討を試みたい。

II 行政区分の調整

中国の都市は、民政部の行政区分の規定によってその等級が規定されている。その区分法は、表1で示しているようにまず全国を4つの等級に分け、そしてそれぞれの等級のなかでさらに市、区などの行政単位を設けている。中国では地級市が管轄する県（市）の数がよく変わり、鎮が市に昇格したり新たに地級市を設けたりする例もある。例えば、2007年を2006年と比べると、4つの等級の合計数こそ変わらないが、「地級市」と「県級市」がそれぞれ268、374になっている。

しかし国家統計局が提供する都市に関する統計数値は、行政級別による分類の数値であり、都市の行政レベルを表2の通り、直轄市、副省級市、地級市、県級市と四つに分けている。表2の副省級市は表1では地級市に分類さ

表1 2006年の行政区分

省級		地級		県級		郷級	
行政区分	数	行政区分	数	行政区分	数	行政区分	数
直轄市	4	地級市	283	市轄区	856	区役所	10
省	23	地区	17	県級市	369	鎮	19369
自治区	5	自治州	30	県	1463	郷	14119
特別行政区	2	盟	3	自治県	117	蘇木	98
				旗	49	民族郷	1088
				特区	2	民族蘇木	1
				林区	1	街道	6355
合計	34		333		2860		41040

出所：民政部『行政区画簡冊2007』より

れており、その地級市の数は表2の通り増減する。2004年の増加は、甘粛省の地級市が11から12になったからである。しかし新たに認定された隴南市は、⁽³⁾ 県級市からの昇格ではないので、県級市の数は変わっていない。

表2 2003-2005年の行政級別による都市区分

年	行政級別による区分				
	直轄市	副省級市	地級市	県級市	合計
2003	4	15	267	374	660
2004	4	15	268	374	661
2005	4	15	268	374	661

出所：国家統計局城市社会経済調査司『中国城市統計年鑑』2004-2006年版より作成

二つの区分法が存在することは、中国の都市の中心的な役割を果たしている地級市をいうときに、民政部の行政区分なのか、あるいは国家統計局の区分なのかを明示しなければ、15の副省級市とその所轄する県級市が含まれるかどうかもわからない。

また1997年から、国家統計局は中国の都市に関する統計数値を「地級およ

びそれ以上の都市」と「県級の都市」と2つにわけて集計するようになった。そのためもう1つの区分法が現れ、省レベルの直轄市も副省級市、地級市とともに集計されて、その結果として、都市の人口、面積およびすべての経済指標や環境指標の総計が変わる。使用する「市轄区」という用語も、地級およびそれ以上の都市と近郊の意味であり、非都市的な要素をなるべく排除した称呼である。「全市」とは「市轄区」と所轄する県および県級市のことであり、地級およびそれ以上の都市が所轄するすべての行政単位が含まれるので、非都市的な要素を総合的に把握することが可能になる。⁽⁴⁾

つまり民政部の行政区分は、各地域の特殊な事情を考慮して制定されたものであるため、一部の都市は、その総人口や非農業人口が都市設置基準を満たさず、あるいは土地面積が広すぎて、非都市的な要素を多く含んでいる。国家統計局は、都市の非農業人口を把握するため、これらの非都市的な要素をなるべく排除しようと考えている。

政府は、民政部の行政区分を妨げない前提の下で、1999年12月6日に「統計上で都市と農村を区分することに関する規定（試行）」、「統計上で都市と農村を区分することに関する暫定規定」とその「暫定規定」を執行するために制定された「統計上で都市と農村を区分する工作の管理方法」を公布し、国家統計局の集計方法を容認した。

しかしこのような多重基準を並存させるやり方は、都市というよりむしろ非農業人口の管理といったほうが適切であろう。またこのやり方は、政府が掲げる労働力市場の形成、産業構造の転換、都市化の推進、のスピードを阻害する要因にもなっていると思われる。今後、諸外国の都市と比較できるような名称、概念と統計数値を整備し、行政区分の基準を一本化する調整の必要があると思われる。

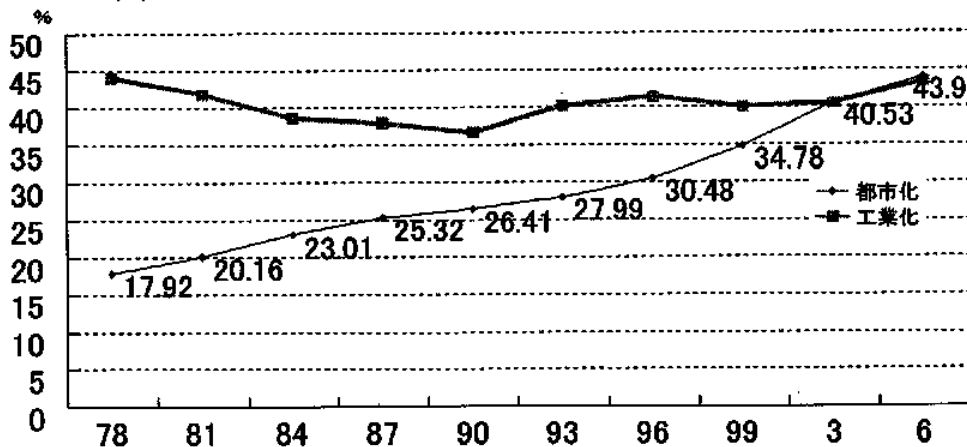
Ⅲ 工業化と都市化の乖離

中国で工業化が全面的に展開されたのは、工業化建設を中心とする第1次5カ年計画が実施された1953年からである。この時期は、工業都市化、都市工業化という発展戦略が推進され、重工業に重点が置かれた。しかも重工業の分布は、中西部地域に傾斜し、そのため1978-1979年には、全国工業生産総額に占める沿海地域の比重は12.7%にまで下降した。⁽⁵⁾

1953年から1978年までの26年間で、工業生産総額の平均伸び率は11.5%に達しており、GDPに占める構成の割合も19.8%から44.3%に増えた。工業と農業の増加速度は5.75:1であり、かなりのアンバランスが生じた。⁽⁶⁾ 工業化は19.84%から44.34%に24.5%増加したが、都市化は13.31%から17.92%にわずか4.6%しか伸びず、両者の差は19.9ポイントにも達した。

1978年から2006年まで中国の工業化は、図1で示しているように、35%から45%の間で推移している。⁽⁷⁾

図1 1978-2006年の中国の都市化と工業化の推移

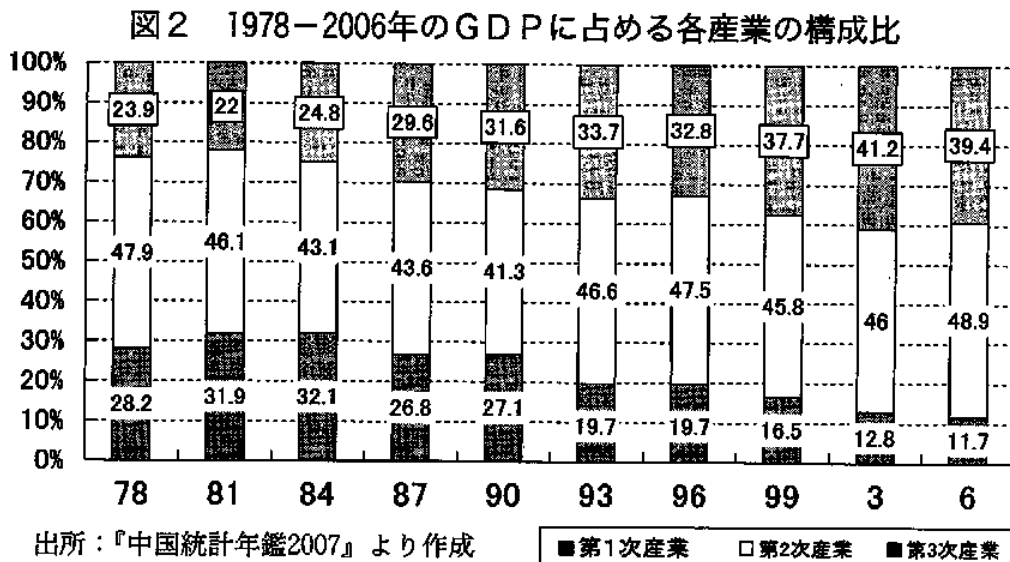


出所：『中国統計年鑑』より作成

しかし都市化は、1978年の17.92%から2006年の43.9%に上昇し、その差は25.98ポイントに達した。とくに96年から都市化が急激に伸びたが、工業化はそれと連動せずほぼ40%台で安定した推移をみせている。工業化に依存

しない都市化現象がみられ、両者の乖離は明らかである。

1978年から2006年までのGDPに占める各産業の構成比は、図2の通り、工業を中心とする第2次産業が、1978年の47.8%から2006年の1%増の48.8%にとどまり、これまでのハイテク技術の導入や工業企業グループの再編などの産業構造の転換の成果と連動せず、28年間、40%台で安定した推移をみせた。むしろ第1次産業が1978年の28.2%から2006年の11.7%に減り、第3次産業が23.9%から39.4%に大幅に増えた。2006年の数値を見る限り、第1次産業が減少した16.5%が、ほぼそのまま第3次産業の増加分になった格好となる。



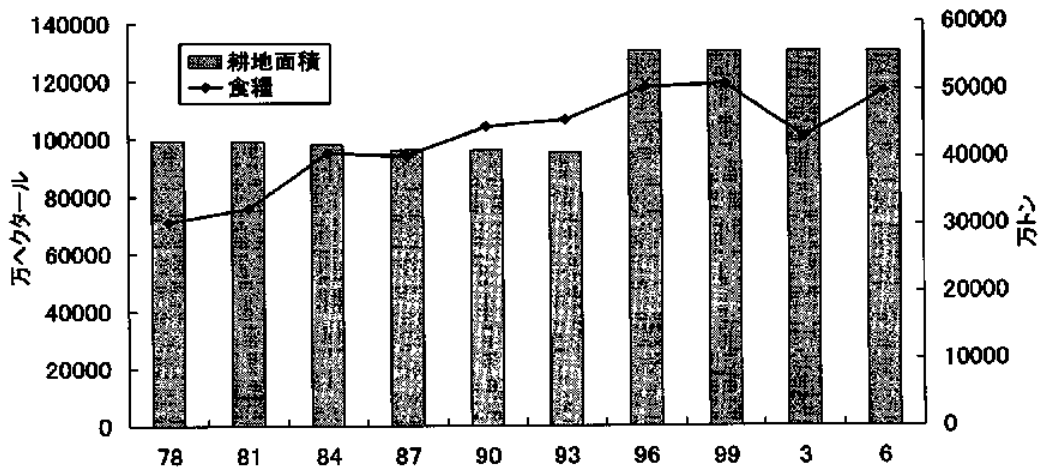
都市化と工業化の乖離をもたらした主な原因は、政府の50年代からのシェーレ政策、重工業の重視と農村人口の都市への移動の阻止であろう。つまり農産物価格と工業製品価格との差において工業総額を大きく見積もってしまい、そのためGDPに占める比重が多くなった。また重工業に重点を置いたため、軽工業のように多くの労働力を吸収できず、都市工業化という戦略を立てても都市人口の増加につながらなかった。

農村人口の都市への移動も都市人口の増加要因になる。1998-2005年の8

年間、非農業産業に移動した農村労働力は少なくとも6220万人存在していた。そのうち県以上の都市が占める比例は59.7%の3710万人とされる。⁽⁸⁾しかし政府は、農村人口の都市への移動を意図的に阻止し、しかも都市に定住する農業従事者を都市人口として集計せず、都市の設置基準の要件も非農業人口であり、定住者ではなかった。都市の設置基準の緩和策も非農業人口を拡大解釈するというやり方で行っていた。

政府は、農業人口を重視する主な理由はおそらく食糧の供給であろう。しかし食糧生産高は、図3の通り、1978年から93年までの間、耕地面積が毎年微減したにもかかわらず、着実に増加している。綿花の生産高も1978年の216.7万トンかから2006年には3.1倍の674.6万トンになった。

図3 耕地面積と食糧生産高の推移



出所：『中国統計年鑑』より作成

耕地面積は、図3の通り土地再測量や耕地の確保で1996年に1.3億ヘクタールに増加し、食糧生産量も初めて5億トンに達した。問題は食糧生産量が1998年の史上最高記録の5.12億トンを境に産出量が反落し、とくに2003年に4.3億トンに低下した。このような反落は、都市化の積極的な推進の懸念要因の一つになっていると思われる。

IV 都市化の政策的展開

都市化が工業化から乖離した最大の要因は、政府の都市化政策である。政府はこれまで意図的に重工業を推進しつつ、都市発展を制限する多くの政策を制定してきた。したがって中国の都市化を究明するためには、政策的な展開という側面から取り上げる必要があると思われる。

中国の都市化は1952-65年の重工業発展の時期、1966-76年の文化大革命の時期、1978年から現在との見解があるが、⁽⁹⁾ここで、都市の設置基準、農村人口の都市への流入と5カ年計画の観点から、都市化の政策的な展開を検討したい。

1. 都市の設置基準

中国では、都市という言葉を城市、城鎮と都市で表現している。国家統計局が制定した「統計上で都市と農村を区分することに関する規定（試行）」では、城鎮には城市と城鎮が含まれると明記した。しかし「中華人民共和国城市規画法」の第3条は、「本法でいう城市は、国家が行政制度にしたがって設立した直轄市、市、鎮を指している」とある。そのため城鎮は「城市と城鎮」であり、城市は「城市と城鎮」である。都市の統計数値も国家統計局の法規にしたがって集計され、民政部の行政区分だけではなく、全人代が採択した都市計画法にも相違している。城鎮の設置基準は、これまで次のよう展開されている。

(1) 市、鎮の設置基準は人口数であり、市は省・自治区の所轄、鎮は県・市の所轄、鎮の下に郷は設けない。

市、鎮の設置基準を決めた最初の法規は、1955年6月9日に公布された政務院の「市、鎮を設置する制度に関する決定」である。この決定は、社会主

義工業化に適応し、市、鎮建設と行政上の統一指導を強化するため、憲法第53条にしたがって制定されものである。

この決定では、市と鎮を工商業と手工業が集中する場所と定めた。市は省、自治区に所属する行政単位で、郊外を大きく持たず、人口が10万以上の城鎮であり、ここでは市を設けられる。人口不足の場合は重要な鉍工業基地、省レベルの国家機関所在地、規模がやや大きな物資集散地、あるいは遠い辺境地にある重要な鎮でなければならない。特殊な事情がない限り、20万人以下の市は区（市轄区）を設けない、と定めた。

鎮は県、市に所轄される行政単位で、その下に郷を設置せず、県レベルあるいは県以上のレベルでなければ鎮は設置できない。この条件を満たさなくても、人口が2000人以上、そのうち工商業に従事する住民がかなり居り、しかも設置する必要性があれば鎮を設置できると規定した。

(2) 市、鎮の設置基準は農業人口の多寡によって決定し、市の農業人口は農村人口として統計する。

1963年12月7日に党中央と国務院が公布した「市鎮制度を調整し、都市郊外を縮小することに関する指示」では、市、鎮の経済条件と生活方式は農業地域と異なるので、政府は市、鎮という行政区分を設置し、専門的に管理する必要があると規定した。また政府は市と鎮の人口を厳格にコントロールしなければならないと定めた。

この「指示」は、1962年10月に党中央・国務院が出した「当面の都市工作の若干の問題に関する指示」の原則と55年の「決定」が規定した条件にしたがって、条件を満たしていない市の資格を取り消し、市の総人口のうち農業人口が全体の20%を超えてはならないと市の郊外を縮小した。さらに市とその郊外の農業人口を農村人口として統計する、とより厳しい姿勢で臨んだ。

鎮の設置条件は、工商業と手工業がかなり集中しており、人口が3000人以

上、そのうち非農業人口は70%以上、あるいは人口が2500人以上3000人未満、そのうち非農業人口は85%以上、しかも県級政府の指導を必要とする地域、と修正した。

(3) 鎮の設置基準が緩和され、鎮が郷を管轄する体制を実施する。

1984年11月22日の国務院の「鎮の設置基準を調整する報告に関する通知」では、55年の「決定」、64年の「指示」を次のように修正した。

①県級政府所在地は鎮を設置する。②総人口が2万人以下の郷で、その郷政府所在地の非農業人口が2000人を越えた地方は鎮を設置できる。また総人口は2万人以上の郷で、その郷政府所在地の非農業人口が郷の総人口の10%以上の地方も鎮を設置できる。③少数民族地域、遠い辺境地、山間部と小型工場・鉱山地区、小港、観光地、国境検問所等は人口2000人以下でも必要があれば鎮を設置できる。④鎮の条件を満たした郷は、郷を撤回してから鎮を設置し、鎮が郷を管轄する体制を行う。

この「通知」は2002年8月11日に公布した「郷を撤去し鎮を設ける工作を一時停止することに関する通知」によって執行停止された。

(4) GNPを市の設置基準に加えた。

1986年4月19日に公布した「市の設置基準と市が県を管轄する条件を調整する報告に関する通知」では「大都市の規模をコントロールし、中型都市を合理的に発展させ、小都市を積極的に発展させる」方針を貫徹するため市の設置基準を次のように見直した。

①非農業人口が6万人以上、GNPが2億元以上、すでにその地域の経済中心地となった鎮は、市という行政編制に変えることができる。これらの条件を満たさない少数民族地域、遠い辺境地、重要な工場・鉱山研究基地、著名な観光地、交通要衝、国境検問所等は必要があれば、市の行政編制にする

ことができる。

②総人口が50万以下の県で、その県政府所在地の鎮の非農業人口が10万人以上、定住人口のうちの農業人口が40%を超過せず、GNPが3億元以上であれば、県を市に変えることができる。総人口が50万以上の県で、その県政府所在地の鎮の非農業人口が12万人以上、GNPが4億元以上ならば、県を市に変えることができる。自治州政府所在地の鎮の非農業人口が10万人に足らず、GNPが3億元を満たさなくても、必要性があれば県を市にすることができる。

③市区の非農業人口が25万人以上、GNPが10億元以上の中型都市がすでに当該地区の政治、経済、文化の中心地になっており、その周辺各県に強い影響力をもつなら、その市が県を管轄する体制をとることができる。

また非農業人口の概念を「非農業人口のうちには、県の所管企業が招聘した農民契約工と長期雇用の臨時労働者、工商行政管理部門が許可・登録した第2次、第3次産業の従業員、中学・高校が募集した農村学生および部隊も

表3 1978-2006年の都市数量の変化

	1978年	1995年	増減数	1996年	2006年	増減数
省級の数	30	31	1	31	34	3
地級の数	310	334	24	335	333	-2
うち地級市	98	210	102	218	283	65
県級の数	2653	2849	196	2858	2860	2
うち市の直轄区	408	706	298	717	856	139
県級市	92	427	335	445	369	-76
県	2153	1716	-437	1697	1463	-234
鎮	2176	17532	15356	18171	19369	1198
郷	52534	29502	-23032	27056	14119	-12937

注：1978年の郷の数値は人民公社。郷の数値には民族郷は含まれない。

出所：『新中国五十五年統計資料匯編』『中国統計年鑑』『行政区画簡冊』より作成

含まれる」と大幅に緩和した。

政府は、このように政策転換を行い、非農業人口の定義を広く解釈したため、統計上において都市人口が急増することになり、とくに県級市や市の直轄区が激増した。

都市数量の変化は、表3の通り、地級市の数は1978年の98から2006年の283になり、167増加した。市の直轄区の数も、1978年の408から2006年の856になり、倍以上の448増となった。しかし県は1978年の2153から1995年の437減の1716になり、2006年はさらに234減の1463となった。なお郷級の鎮の数は1978年の2176から1995年には7倍増の17532となっている。

2. 農村人口の都市への流入

(1) 盲目流入への勧告・制止から制止・阻止へ

1950年3月に「中華人民共和国土地改革法」が公布され、1952年に土地改革が基本的に完了した。しかしこの改革の推進によって農村の余剰労働人口や都市部の失業問題が表面化した。1951年8月20日に労働部が出した「労働力の需給状況と今後の仕事の注意すべきいくつかの意見に関する通知」は、都市と農村の余剰労働力の調査・登記を実施する必要性を指摘し、とくに1952年8月6日の「労働就業問題に関する決定」は、農村余剰労働力の都市への「盲目流入」を克服するように求めた。

この時期の農村余剰労働力の各都市への移動に関する具体的なデータは十分に整備されていないが、1953年4月17日に政務院が採択した「農民の都市への盲目的な流入を勧告・制止することに関する指示」、同年7月の政務院の「農民の都市への盲目的な流入の制止に関する緊急通知」、翌年3月20日の内務部と労働部の「ひきつづき農民の都市への盲目的な流入を勧告・制止することに関する指示」は、大量の農民が都市へ流入し、それを阻止するの

が困難であることを裏づけた政府文書となる。80年代の「盲流」はこの時期の政府文書の「盲目流入」から作った言葉とされる。⁽¹⁰⁾

その後、政府は多くの文書を通達し、「勧告し制止させる」から「制止」「阻止」へとより強い姿勢に切り替えたが、農民の都市への流入が一向に止まらなかった。「盲目流入」を阻止する強力な手段は、1958年1月9日の全人代常務委員会が採択し、毛沢東が署名した第1号主席令の「中華人民共和国戸籍登録条例」であった。この条例によると、都市では「定住、臨時、出生、死亡、転入、転出、変更」の7項目の人口登録制度が実施され、⁽¹¹⁾農村では「定住人口登録」と「出生、死亡、転入、転出」の4項目の変動登録が実行された。

政府は、さらに都市の人口登録制度を、市民の住宅制度、人事制度、厚生福利制度、教育制度と婚姻制度に連動させ、政策的に都市と農村を分割した。

この戸籍登録制度は、住宅、人事、厚生福利などの諸制度とともに、中国の歴代王朝の「禁迁徙、止流民」（住居、戸籍の移転を禁じ、流民を止めさせる）政策のように、農民の都市への流入を厳しく制限し、中国の都市と農村という二元化社会経済構造を形成させたのである。

（2）阻止から誘導へ

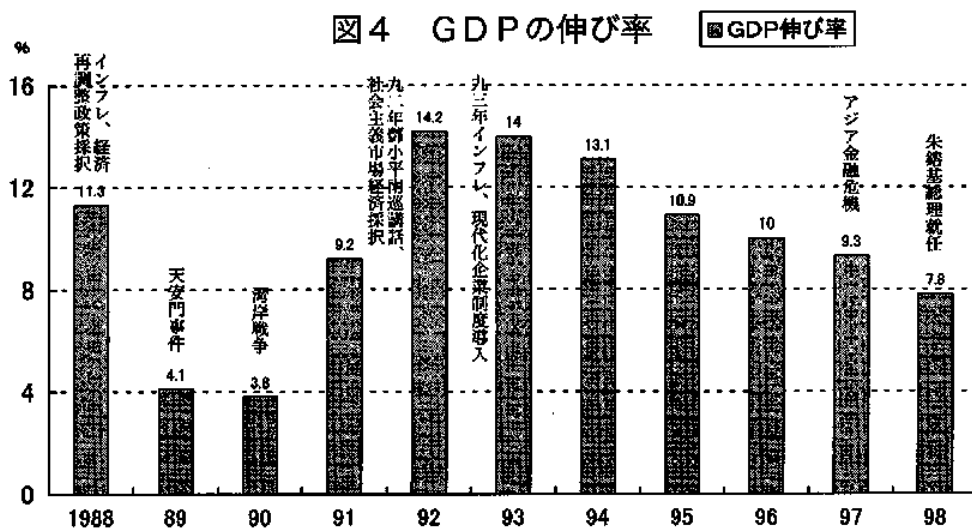
改革開放政策採択後、各地で展開された農地の請負制は、余剰労働力を一段と生み出し、農村余剰労働力がふたたび都市へ移動した。1980年末、国有部門が雇用した農村労働力は固定労働者を除いても931万人に達した。1984年10月13日に公布された国務院の「農民が集鎮に定住する問題に関する通知」、1985年1月1日の党中央・国務院の「農村経済をさらに活気付けることに関する十項目の政策」、1986年7月の「国营企業が労働者を募集する暫定規定」は、農村人口の小都市への移動、定住の規制を緩和した条例である。

とくに80年代後半、郷鎮企業が農村の労働力を吸収する能力が低下し、50年代にみられたいわゆる「盲目流入」が、地元の県から隣県へ、そして省を離れ、沿海地域に移動した。この移動は血縁、地縁と人間関係にたよって、無秩序に盲目的に流動するので「盲流」とも呼ばれた。⁽¹²⁾

80年代末、「盲流」は「民工潮」と呼ばれるようになり、大規模の民工潮が初めて勃発したのは1989年とされる。1989-1993年の農民工移動の年平均増加速度は25%だった。⁽¹⁴⁾

郷および郷以上の行政区域を流動する農業労働力は、1988年が2600万人、89年は3000万人、91年が4200万人、93年は6200万人、94年は7000万人、95年には7500万人に達した。年平均の増加速度は16.3%となった。⁽¹⁵⁾

この時期は図4の通り、政府はインフレの抑制、天安門事件、社会主義市場経済の採択、現代企業制度の導入と再度のインフレの抑制を体験した。このような状況の下で、政府は、1994年11月に「農村労働力の省を越える移動就業を管理する暫定規定」を公布し、1995年に「流動人口の管理工作の強化に関する意見」、1997年11月に「農民工を組織し、秩序のある移動工作をさらに立派に成し遂げることにに関する意見」を通達した。これらの行政法規は、農村労働者移動の「制止から誘導」へと政策を転換したことを意味する



出所：『中国統計年鑑』より作成

とみられる。

中国の労働力市場の概念も、1993年11月の中共第14期3中総会で、現代企業化制度とともに正式に提起された。これまで労務市場、人材市場あるいは就業市場と表現されたが、ごく一部の業種と人員のみで、企業の自主採用と労働者の自主就業が許されていた。労働力市場の概念が明確に規定されてから、労働力が商品と認められ、生産要素として市場に参入し、自主的に行う求人と求職という新型の雇用制度の確立に大きな役割を果たした。また都市改革の要となる労働契約制の全面的な実施や、国有企業の余剰人員の配置転換を行う根拠となり、農村の余剰労働力の都市への流動をより容易にした。⁽¹⁶⁾

表4は、都市と農村の人口数と就業者数の推移を示している。とくに都市の就業者数は都市化が30%台に上った1996年の1億9922万人から2006年の2億8310万人に8388万人増加し、農村は、同じ時期に逆に4億9028万人から4億8090万人に938万人減少した。しかしこの増減は本格的な都市化の到来を意味するものではなかった。つまり全人代が採択した「都市計画法」と共産党が提案し政府が執行する5ヵ年計画では、依然として統一企画により慎重に進むことになっている。

表4 都市・農村の人口数と就業者数の変化

	1978年	1995年	増減数	1996年	2006年	増減数
人口数 (万人)	96,259	121,121	24,862	122,389	131,448	9,059
うち都市	17,245	35,174	17,929	37,304	57,706	20,402
農村	79,014	85,947	6,933	85,085	73,742	-11,343
就業者数	40,152	68,065	27,913	68,950	76,000	7,050
うち都市	9514	19,040	-9,536	19,922	28,310	8,388
農村	30,638	49,025	18,387	49,028	48,090	-938

出所：『新中国五十五年統計資料匯編』『中国統計年鑑2007』より作成

3. 都市計画の立ち遅れと五ヵ年計画の決定

(1) 都市計画の立ち遅れ

新中国の建国後、都市建設の主管部門は、政務院の財經委員会計画局の「基本建設処」であり、都市計画はソ連方式を援用していた。1956年に国家建設委員会が認可した「都市計画を制定する暫定方法」は、中国政府が自ら立案した都市計画の最初の法規である。

しかし7章44条に及ぶこの法規は実施されたにもかかわらず、「四つの過ぎる」すなわち「規模が大きすぎる、占用土地面積が多すぎる、新型を急ぎすぎる、基準が高すぎる」という問題を表面化させ、その上に「長官の意志」によって計画が変わるという弊害も生じた。とくに工業を重んじて都市の基礎施設と商業、サービス施設を「非生産性建設」とみなしたことは、都市の機能を大いに損なった。都市建設の主管部門も、「基本建設処」から建築工程部の「城市建設局」に、そして国家計画委員会の「城市局」に、さらに国家経済委員会の「城市規画局」にかわり、1965年に所属変更で国家建設委員会に編入された。

改革開放政策が採択されてから、都市の機能が多元的になり、都市管理と経済管理との関係がより複雑になった。1984年1月5日に国務院の行政法規として「都市計画条例」が公布されたが、都市の土地開発やプロジェクト建設が広範囲で進められ、都市計画は都市建設より立ち遅れた。1986年8月に「都市計画法」の制定が検討され始め、1989年12月26日に都市計画と建設に関する最初の法律である都市計画法（城市規画法）が全人代で採択され、翌年の4月1日から実施された。建設部も関連する行政法規、例えば「都市計画制度方法」、「都市計画制度方法を実施する細則」、「開発区計画管理方法」等を公布し、法体系の確立に努めた。都市計画法第3条は、「大都市の規模を厳格にコントロールし、中型都市と小型都市を積極的に発展させる」と

し、都市発展の方針を定めた。

1991年に中国の土地市場が初めて設立された。しかし翌年から、国家レベル、市・県レベル、郷鎮レベルの経済開発区が急激に現れた。政府は1993年から農業用地の転用を厳格にコントロールし、不動産市場を規範化し、整頓しはじめたが、1999年に国家、省、市県レベルの開発区は2000余りあるとされた。⁽¹⁷⁾ 政府はその過熱ぶりを沈静化するため行政指導を中心に抑制に動いた。しかし取った対策は都市計画や建設の観点からのものではなく、むしろ経済過熱やインフレを抑制し、開発区の計画や建設を抑えようとしたものである。

また政府は、農民収入を増やすため、品種改良や農業産業化を進め、農業税の撤廃など農業と農村経済構造の調整を戦略的に推進してきた。しかし農業の労働生産性を高めるために、農村の大量な余剰労働力を第2・3次産業に導き、農民を減らす必要がある。都市と農村の所得格差の拡大を緩和するためにも農村人口の都市への移動は不可欠だ。⁽¹⁸⁾ そのため都市計画の遅れを取り戻す具体策を全面的に打ち出し、都市化建設を速めることが課題となっている。

(2) 5カ年計画にみられる都市化政策の進展

政府は、第8次5カ年計画（1991-1995）から都市化に関する内容を徐々に増やし、都市建設に対する考え方も微調整した。まず第8次5カ年計画からを整理し、都市化政策の進展を明らかにしたい。

1) 住宅と公共施設の建設を中心とする都市政策

1990年12月30日に共産党第13期7中総会は、第8次5カ年計画（1991-1995）に関する提案を採択した。提案のなかで都市の発展方針については、「大都市の規模を厳格にコントロールし、中型都市と小型都市を合理的に発

展させ、郷鎮企業に頼り、配置が合理的で交通便利、地方の特色をもつ新型郷鎮を建設する」と述べている。

しかしこれは建築業を積極的に発展させ、都市建設と農村建設の推進に努力するという枠組のなかで、都市と農村の建設の統一計画を強化し、住宅と公用施設建設を穏やかに進めるとなっている。商業のネットワーク、教育と医療施設、文化と体育施設も、住宅発展の需要に応じて組み合わせて付属施設として発展するようになる。

農村余剰労働力は、郷鎮企業に頼って「労働者でもあり農民でもある」、「土地を離れても故郷を離れない」などの形で吸収する。また農村労働力の都市への逐次移動の規模と速度は経済発展と都市の受容力に適応すべきだと定めた。

1990年から95年まで都市の数は、中型都市が117から52%増の178になり、最も速く伸びた。大都市は59から29%増の76に、小型都市は291から34%増の390になった。小城鎮全体は増加せず、ただそのうちの集鎮（非農業人口を主とする町）が減少し、建制鎮（集鎮より大きな行政編制上の町）が増加した。⁽¹⁹⁾

2) 基礎施設の強化及び郷鎮企業の発展を小城鎮の建設に結びつける政策

1995年9月28日に中共が党第14期5中総会が採択した第9次5ヵ年計画(1996-2000)に関する提案は、都市の発展に触れなかったが、農業を確実に強化し、農村経済を全面的に発展・繁栄させるという項目のなかで、郷鎮企業が適切に集中するように誘導し、郷鎮企業の発展を小城鎮の建設に結びつけるように求めた。

農業余剰労働力の移動に関しては、①農業労働力を組織し、農業の底力を深く、広く開発する、②郷鎮企業、第3次産業を積極的に、都市と農村の集団経済を強力に、個人と私営経済を継続的に発展させる。③規範化した労働

力市場を確立し、労働力の合理的、秩序のある流動を促進する、などの政策を打ち出した。ただ第8次5ヵ年計画の農村余剰労働力を農業余剰労働力と、その表現を変えた。

第9次5ヵ年計画期では、都市建設の主要な任務と政策措置として、①都市の基礎施設建設⁽²⁰⁾を強化する、②公共事業の発展を速め、都市の住宅建設を速める、③小城鎮を順序よく発展させることが目標とされた。⁽²¹⁾

つまり1991年からの10年間は、政府は、まず住宅と公共施設の建設を中心に進め、それから重点を基礎施設の建設の強化に移した。そして大都市の規模を厳格に制限しながら、中小型都市を合理的に発展させて郷鎮企業を小城鎮建設に結びつける方針で都市と農村を建設した。⁽²²⁾ 余剰労働力の吸収は、郷鎮企業たよりから、集団経済、私营経済へ広げられた。その目的は建築業の積極的な発展と農村経済の全面的な発展にあったと思われる。

3) 都市化戦略の実施

2001年3月15日に第9期全人代第4回会議が採択した第10次5ヵ年計画(2001-2005)綱要に、初めて「都市化戦略の実施」が綱要の第9章として登場した。登場した理由は、農業生産力の向上と工業化の進行過程の加速につれて都市化を推進する条件が漸次成熟したからである。

その推進は、①経済発展と市場の成長程度に適応し、順序よく漸進する、②国情に合致し、大中小都市と町が協調的に発展する多様化の都市化の道を歩む、③合理的な都市体系を逐次形成しなければならない、と定めた。

そのため町（鎮）を重点的に、中小都市を積極的に発展させる。地域性を持つ中心都市の機能を完備し、大都市の牽引効果を発揮させる。都市の密集地域の秩序のある発展を導く、となっていた。

さらに①大都市の規模を盲目的に拡大することを防ぐ、②都市経済を大いに発展させて就業の吸収力を高め、基礎施設の建設を強化する。③都市の居

住、公共サービスとコミュニティーサービスの機能を健全化する。④都市の生態建設と汚染の処理能力を強化し、都市環境を改善する。⑤都市計画、設計、建設および管理レベルを高める、ことを求めた。⁽²³⁾

最後に、都市化体制を整備し政策障害を取り除くために、①都市の戸籍制度を改革し、人口の秩序のある移動のメカニズムを形成させる。②農村労働力の都市での就業の不合理な制限を撤廃し、農村余剰労働力の秩序のある移動を誘導する。③耕地の確保と農民の合法權益を保障しながら、土地利用の構造を調整し、都市の建設用地を解決する。⁽²⁴⁾④都市建設の投資や融資体制を確立する。⑤政府の主導の下で市場メカニズムを通して町を建設し、企業と住民の投資を奨励する。⑥科学的に市と鎮の設置基準を制定し、市場経済体制と都市化の要求に合致する行政管理体制を形成する、⑦政策の協調を強化し、都市化のマクロ管理を改善する、と定めた。

つまり政府は2001年に入ってから、ようやく都市化戦略を5ヵ年計画に明記した。この5年間、政府は、①都市の体制を完備する、②都市経済を発展させる、③都市の機能を健全化する、④都市の環境を改善する、⑤都市の管理を強化することを都市化戦略の基本任務として遂行するようになった。⁽²⁵⁾また大都市に対してはその規模を一貫して抑制し、その機能を完備し、中小都市を牽引できるように求めた。

4) 都市化の健康的な発展を促進する

2008年現在、中国の都市化路線は、第16回共産党大会が打ち出した、「都市化レベルを逐次向上し、大都市・中小都市と小さい町の協調的な発展を堅持し、中国の特色のある都市化の道を歩む」ことである。

その原則は、共産党第16期5中総会が提起した「①順を追って次第に進み、②土地を節約し、③集約的に発展し、④合理的に配置すること」であり、「都市化の健康的な発展を促進する」ことが求められた。

第11次5ヵ年規画（2006-1010）は、地域の協調的な発展を促進するなかで、都市化の健康的な発展を促進すると目標を掲げた。そのため大都市・中小都市と町の「協調的な発展」を堅持し、城鎮の総合的積載能力を高め、「積極的に確実に都市化を推進する」と述べた。これは、「積極的に確実に都市化を推進する」ことによって「都市化の健康な発展を促進する」という目的を完遂することになると思われる。

「協調的な発展」「健康的な発展」という表現は90年代によく見られた。例えば、図4の通り、1989年11月の第13期5中総会は、インフレを抑制するために経済再調整政策を採択し、国民経済の「持続的、安定的、協調的」な発展を訴えた。当時の体制は「計画経済と市場調節との結合」であった。

しかし1993年11月の第14期3中総会は、「計画経済と市場調節との結合」から「社会主義市場経済体制」へ移行することを決定し、そのためインフレを抑制しながら「持続的、快速的、健康的な発展」⁽²⁰⁾を掲げた。

したがって「健康な発展を促進する」こと、また大都市・中小都市および小さい町の「協調的な発展を堅持する」ことは、発展させるよりむしろ発展が速すぎて、調整する必要があるという意味になると思われる。「都市化を推進する」「その推進は積極的で確実だ」も、一つの堅持、一つの向上と四つの原則の下ならば、積極的で確実的に推進しようという意思表示であろう。

また①都市化発展に相応する財税、土地徴収、行政管理と公共サービスなどの制度を健全化する、②戸籍と流動人口管理方法を完備する、③都市計画と土地利用計画を統一企画し、居住環境を改善する、④地方の特色を保ち、都市管理のレベルを高める、等のことは、関連する制度や問題が多くてこれから健全化し、完備・改善すると読み取れる。したがって大都市は速度を求めるよりむしろリーダー都市になって周辺地域を牽引すべきだ。小さい町も第10次5ヵ年計画の「重点的に発展する」から「協調的に発展する」ことに

なった。少なくとも2010年まで都市化を本格的に展開する可能性はないであろうと思われる。

V むすび

中国は1953年の第1次5ヵ年計画期から重工業の発展を重んずる都市工業化を推進してきた。国家は、ほとんどの生産要素を独占し、多くの労働力を吸収できる軽工業の発展を軽視し、シェーレ政策の実施と商業やサービスを非生産部門とする考え方は、中国の都市化と工業化の乖離をもたらした最大の要因となった。

このような認識の下で、非農業人口の多寡が都市の主な「設置基準」になり、都市に定住している農業生産者は都市人口として集計せず、「都市のなかに農村あり」という現象を作り、都市人口は定住者ではなく、都市の非農業人口であるという考え方が定着した。また民政部、国家統計局と全人代が採択した都市計画法には、それぞれの独自の城鎮概念がみられ、そのため都市の実態の把握をより困難にしている。

政府は、農村人口の都市への移動を「盲目流入」と考え、歴代王朝の流民防止のように厳しく制限してきた。阻止策として戸籍登録条例の制定、人口登録制度を住宅制度、人事・厚生福利制度、教育制度と連動させる等が講じられた。その結果、住所のほか職業も自由に選択できず「農民の子は永続に農民なり」の世襲制が確立し、都市と農村の分割による二元化社会経済構造を政策的に作り上げた。これらの措置でも抑制し切れない農村余剰労働力の都市への移動に対しては、「勧告して制止する」から「制止・阻止する」へ、さらに「誘導する」へと政策転換した。

中国の都市計画は都市建設より立ち遅れている。政府は、1991年から住宅と公共施設の建設を中心とする都市政策を推進し、1996年から基礎施設の強

化および郷鎮企業の発展を小城鎮の建設に結びつける都市政策に切り替えて、2001年から都市化戦略を実施すると初めて5カ年計画で宣言した。

2008年現在は、「大都市、中小都市と小さい町の協調的な発展」が掲げられており、政府は「順を追って次第に進み、土地を節約し、集約的に発展し、合理的に配置すること」という原則の下で、「積極的に確実に都市化を推進する」ことにしている。少なくとも2010年まで都市化の発展速度を速めることはないであろうと思われる。

注

- (1) 都市化に関する研究は枚挙にいとまがない。例えば、近年、葉裕民『中国城市化之路』商務印書館、2001年、陳甬軍・陳愛民『中国城市化』厦門大学出版社、2002年、李樹琮『中国城市化与小城鎮發展』中国財政經濟出版社、2002年、仇保興『中国城鎮化——機遇与挑戰』中国建築工業出版社、2003年、趙苑達『城市化与区域經濟協調發展』中国社会科学出版社、2004年、曾賽豐『中国城市化理論專題研究』湖南人民出版社、2004年、汪冬梅『中国城鎮化問題研究』中国經濟出版社、2005年、張永貴『加快城鎮化的戰略選擇』中国計画出版社、2005年、孔凡文・許世衛『中国城鎮化發展速度与質量問題研究』東北大学出版社、2006年等の論著が刊行されている。タイトルは城市化や城鎮化になっており、統一されていない。
- (2) 北京国際城市發展研究院『中国城市藍皮書』中国時代經濟出版社、2003年1月、pp.82-83.
- (3) 民政部『中華人民共和國行政区画簡冊』2007年4月、pp.157-160.
- (4) 国家統計局城市社会經濟調査司『中国城市統計年鑑2006』中国統計出版社、2007年5月、p.458.
- (5) 尹世洪『当前中国城市貧困問題』江西人民出版社、1998年12月、p.134.
- (6) 張国『中国城鄉結構調整研究』中国農業出版社、2002年6月、p.125.
- (7) 工業化の数値は、『中国統計年鑑2007』より算出したもの。また県レベルの經濟發展と工業化については、王盛章・趙桂溟『中国県域經濟及其發展戰略』中国物価出版社、2002年10月、pp.178-187.を参照。
- (8) 厲以寧『中国城鎮就業研究』中国計画出版社、2001年10月、pp.292-293.
- (9) 陳甬軍・陳愛民『中国城市化』厦門大学出版社、2002年6月、p.66.を参

- 照。孔凡文・許世衛は『中国城鎮化發展速度与質量問題研究』東北大学出版社、2006年の論著のなかで5段階論を提起している。
- (10) 王洪春・阮宜勝『中国民工潮的經濟学分析』中国商務出版社、2004年4月、pp.3-4.
- (11) 錢文榮・黃祖輝『轉型時期的中国農民工』中国社会科学出版社、2007年11月、p.101.
- (12) 劉国光『中国十個五年計画研究報告』人民出版社、2006年3月、p.581.
- (13) 王洪春・阮宜勝『前掲書』p.28. タイトルに正式に使用した論文は葛象賢「民工潮探源」『瞭望』1989年第44号とされる。
- (14) 錢文榮・黃祖輝『前掲書』pp.102-103.
- (15) 趙苑達『城市化与区域經濟協調發展』中国社会科学出版社、2003年3月、pp.135-136.
- (16) 劉国光『前掲書』p.581.
- (17) 庄林德・張京祥『中国城市展与建設史』東南大学出版社、2002年8月、pp.245-248.
- (18) 劉国光『前掲書』pp.670-671.
- (19) 陳錦華『第8個5年計画期中国經濟和社会發展報告』中国物価出版社、1996年、p.179.
- (20) 基礎施設建設については、郝寿義・安虎森『区域經濟学』經濟科学出版社、1999年、11月、pp.355-359.を参照。
- (21) 中華人民共和国国家計画委員会『国民經濟和社会發展九五計画和2010年遠景目標綱要講話』中国經濟出版社、1996年、pp.238-240.
- (22) 小城鎮に関する研究も数多く刊行されている。とくに2002年に出版されたものが多い。例えば、朱文忠・楊章明・朱堅強『小城鎮發展導論』立信會計出版社、2002年5月、張曉山・胡必亮『小城鎮与区域一体化』山西人民出版社、2002年5月、李樹琮『中国城市化与小城鎮發展』中国財政經濟出版社、2002年7月、蔡秀玲『論小城鎮建設』人民出版社、2002年9月、全国市長培訓中心都市發展研究所等『中国小城鎮發展報告』中国建材出版社、2002年11月。發展報告も刊行されている、例えば、中国人民大学農業与農村發展学院・国家統計局農村社会經濟調查總隊『中国小城鎮發展報告2005-2006』中国農業出版社、2006年3月等がある。
- (23) 都市のコミュニティの發展について、詳しくは程玉申『中国城市社区發展研究』華東師範大学出版社、2002年3月を参照、都市の環境改善について

は王琪・郭立坤・董路・王業輝『城市環境問題』貴州科技出版社、2001年11月を参照されたい。

- (24) 都市の土地については国土資源部規画司『中国城鎮化進程中的土地制度和政策研究』地質出版社、2002年4月、艾建国『中国城市土地制度經濟問題研究』華中師範大学出版社、2001年12月を参照。
- (25) 汪洋『十五城鎮化發展規画研究』中国計画出版社、2001年6月、pp.4-13.
- (26) 拙稿「中国のマクロコントロールとそのシステムの確立」『創価大学外国語学科紀要』第4号、1994年3月、p.49.