

< 論 説 >

現代中国における「新型城鎮化」政策の検討

—農村住民の受入れ拠点となる県級市の動向を中心に—

柳 澤 和 也

目 次

はじめに

1. 都市の区分
2. 県級市の人口規模と集積の利益の誘発
3. 建制鎮、県級市、地級市の設置要件と地方行政区の編成方針
4. 総合的見地に立脚した試験区域の認定

おわりに

はじめに

都市化（urbanization）は、都市の人口規模の拡大や都市特有の生活様式の形成およびその普及などを意味しており、地球上の至る地域で普遍的に観察される現象である。中国語は、都市化を「城市化」あるいは「城鎮化」と表現する。いずれも、上述の意味で用いられるが、中国政府が国家の基本政策として「城市化」あるいは「城鎮化」と表現する場合、両者は、相互に補完的でありながらも方向性を異にする政策として受け止められている^{1,2}。

「城市化」の方向性は、たとえば、第12次5ヶ年計画（2011-15年）期に示された「両（二）横三縦」政策に色濃く反映している。図表1に示したように、「両（二）横」と「三縦」は、中国全土に分散している発展段階の異なる地区を結んでできる東西の二本の線と南北の三本の線を意味する。「両（二）横三縦」政策は、この五本の線に沿って都市域を拡大して各地区の優位性をより一層発揮させると同時に、国土利用の効率化を徹底していくことを目的にしている。すなわち、国家の基本政策としての「城市化」は、人口と産業の集積地の合理的配置を推進する文脈で使用されている³。

1 劉家敏（2013年9月）「中国が目指す『都市化』とは何か——『新型城鎮化』に政府が込めた思いと今後の課題」みずほ総合研究所ウェブサイト

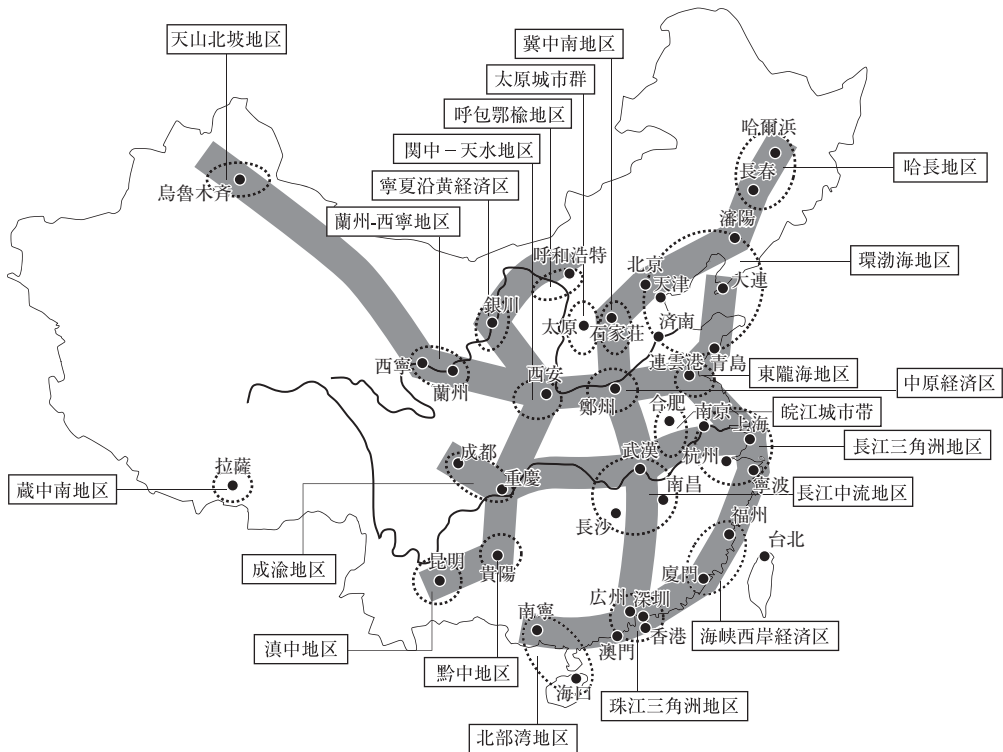
(<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/as130930.pdf>)。

2 三浦有史（2014年3月）「中国『城鎮化』の実現可能性を検証する」日本総合研究所『JRIレビュー』

Vol.3, No.13, 41～66頁, オンライン版, 日本総合研究所ウェブサイト

(<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/7280.pdf>)。

図表 1 「両（二）横三縦」政策の見取図



資料 本図表は、新華社が「国民経済和社会發展第十二箇五年規画綱要」の全文を 2011 年 3 月 16 日に報道したさいに「第五篇 優化格局 促進区域協調發展和城鎮化健康發展」の末尾に挿入した「『両横三縦』城市化戰略格局示意圖」(http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2011-03/17/content_1647851_6.htm)を参考にしている。

他方、「城鎮化」の方向性は、「新型城鎮化」政策に体现されている。「新型城鎮化」政策は、マスタープランである「国家新型城鎮化規画（2014-2020 年）」（2014 年 3 月）⁴〔以下、「規画」と表記する〕に示されるように、農村住民の都市への移住と「非農業戸口」（都市戸籍）の付与を最大の目的としている。すなわち、国家の基本政策としての「城鎮化」は、農村住民の包摂による二元社会の解消を推進する文脈で使用されている⁵。

3 2017 年 4 月に公表された雄安新区建設構想（河北省保定市雄県を中心にした複数の県級行政区にまたがる地域を先端産業や研究機関が集まる環境共生型の未来型都市として建設していく構想）は、「両（二）横三縦」政策の一環として位置づけられよう。

4 中華人民共和国国务院（2014 年 3 月）「国家新型城鎮化規画（2014-2020 年）」中華人民共和国国务院ウェブサイト (http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm)。

「規画」は、日本語では計画に相当する。ただし、中国語は、日本語の計画に相当する言葉をいくつかに使っている。たとえば、日本語と同じ「計画」は、比較的近い将来に完了する計画を指し、「城鎮化」政策のマスタープランで使われている「規画」は、相当長期に及ぶ計画を指す。したがって、前者は、具体的内容や方法をとともう場合が多く、後者は、具体的内容や方法を欠いた方向性のみを規定している場合が多い。

本稿の目的は、中国政府が並行して実施している都市化政策のうち、農村住民の包摂による二元社会の解消を最大の目的にしている「新型城鎮化」政策について検討することにある。課題は、2つに大別される。

ひとつは、「規画」が農村住民の受入れ拠点として想定している小都市と中都市の人口規模を日本の都市の人口規模と比較し、人口規模に限定した視点から、中国の小都市と中都市が集積の利益を誘発する条件を潜在的であれ顕在的であれ備えているか否か判断する。なお、小都市と中都市の多くは、後述するように、地方行政レベルでいえば三層に位置する県級行政区に相当する。

もうひとつは、農村住民の受入れ拠点となる都市は、数多ある小都市と中都市のうち一定数に限定されざるをえないという見通しに立って、国家發展改革委員会が「規画」を受けて2014年12月、2015年11月、2016年12月の3回に分けて公表した試験区域の認定基準について考察する^{6,7,8}。具体的にいえば、小都市と中都市に相当する県級市（County-level Cities）で「規画」の公布に先立つ2000年から公布の翌年にあたる2015年にかけて生じた人口規模の変動を示し、15年間の増加幅と2015年時点の人口規模で優位にある県級市がどの程度認定されているか確認する。「新型城鎮化」政策の実現にあたって行政部門が直面する困難は、この間に人口規模を一定以上拡大した県級市や人口規模で上位に位置する県級市が試験区域に多く認定されていれば小さく、少なく認定されていれば大きいと考えられる。その理由は、前者がすでに存在する人口移動の経路を前提にできるのに対して、後者は相応の資金の投入をして人口移動の経路を新たにつくりだすことから始めざるをえないためである。

中国で「新型城鎮化」政策について言及している先行研究は、中国政府の基本方針の解説を目的にしているものまで含めると枚挙にいとまない。対して、日本における先行研究は、緒に就いたばかりの政策に対する評価を差し控えているためかあまり多くないとはいえ、「新型城鎮化」政策の推進にあたって顧慮すべき基本的論点を概ね検討の俎上に載せているように思える。本稿は、上述した2つの課題に対する取り組みを通じて、中国と日本で発表された先行研究ではかな

5 そもそも「城鎮」とは、人口と産業の集積が進んでいる地区（市街地）を意味する「城市」と「城市」の水準には及ばないが農村の水準よりは人口と産業の集積が進んでいる地区（市街地）を意味する「建制鎮」とを並列させた言葉である。また、「城市」と「建制鎮」は、市街地を意味すると同時に、そうした地区を中心とする同一の行政機関（市政府または鎮政府）によって事務が執行されている行政区全体をも意味している。中国の行政区画を日本に紹介する文献は、日本の地方行政制度になぞらえて、「城市」を市、「建制鎮」を町と表記することがしばしばある。

6 中華人民共和国国家發展和改革委員会（2014年12月）「国家新型城鎮化綜合試点方案」同ウェブサイト（<http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201502/W020150204327302085897.pdf>）。

7 中華人民共和国国家發展和改革委員会（2015年11月）「第二批国家新型城鎮化綜合試点工作方案要点」同ウェブサイト（<http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201511/W020151127367111138939.pdf>）。

8 中華人民共和国国家發展和改革委員会（2016年12月）「第三批国家新型城鎮化綜合試点地区名單」同ウェブサイト（<http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201612/W020161207325716148080.pdf>）。

らずしも十分に検討されているとはいえない改革開放政策実施以降の地方行政区の編成方針との兼ね合いから中国政府の「新型城镇化」政策を評価し、その実現可能性を吟味してみたい。

1. 都市の区分

「規画」は、特定の人口規模をもつ都市に限定して農村住民の包摂という課題を与えているので、最初に、「規画」に示される都市の分類について解説しておきたい。「規画」は、市街地常住人口に応じて都市を6群に区分しているが、このうち①建制鎮（建制鎮は、日常的には「建制」の二文字を省いて単に「鎮」と表現されている。しかし、「鎮」と表現した場合、行政機関がおかれていない市街地を意味する「集鎮」と区別されないことも多いために、本稿では、煩雑であるが表記を建制鎮で統一することにしたい）、②〔市街地常住人口50万未満の——筆者〕小都市、③市街地常住人口50万以上100万未満の〔中——筆者〕都市が、農村住民の受入れ拠点となる。残る④市街地常住人口100万以上300万未満と⑤市街地常住人口300万以上500万未満の2群の大都市、および⑥市街地常住人口500万以上の巨大都市は、農村住民の受入れを大なり小なり制限することを容認される代わりに、高付加価値を物質的精神の両面にわたって省エネルギーかつ低コストで生産しうるグリーンシティ化やスマートシティ化を推進していくことを課題としている。後者の都市群は、「両（二）横三縦」政策の遂行でも重きをなす。

とはいえ、「規画」は、農村住民の受入れに関する各都市群の対応について「全面的受入れ」、「秩序ある受入れ」、「合理的受入れ」などと基本方針を象徴的表現で示すにとどまる⁹。これに対して、中国政府が矢継ぎ早に公布した「關於進一步推進戶籍制度改革的意見」〔以下、「意見」と表記する〕は、農村住民の受入れに関する各都市群の対応について具体的方針を明らかにしている¹⁰。図表2は、その内容をまとめたものである。

もっとも、「規画」で「合理的受入れ」を指示された市街地常住人口100万以上300万未満の大都市については、「意見」でもその具体的基準が示されていない。図表2を一瞥したかぎりでは、市街地常住人口100万以上300万未満の大都市には、「秩序ある受入れ」を指示された市街地常住人口50万以上100万未満の中都市とさほど変わらない基準が適用されるようにみえる。筆者は、農村住民の受入れの許容量は、都市の立地条件や都市インフラの水準などの相違から市

9 「規画」（第3篇第6章第2節）では、農村人口の受入れに関する方針として、以下の概略が示された。

- ①建制鎮（市街地常住人口に関する規定はない）：農村人口の全面的受入れ
- ②小都市（市街地常住人口50万未満）：農村人口の全面的受入れ
- ③中都市（市街地常住人口50万以上100万未満）：農村人口の秩序ある受入れ
- ④大都市（市街地常住人口100万以上300万未満）：農村人口の合理的受入れ
- ⑤大都市（市街地常住人口300万以上500万未満）：農村人口の受入れ条件の確定
- ⑥巨大都市（市街地常住人口500万以上）：総人口の厳格管理

10 中華人民共和國國務院（2014年7月）「關於進一步推進戶籍制度改革的意見」中華人民共和國國務院ウェブサイト（http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm）。

図表2 農村住民の受入れに関する方針

都 市		方 針			
区 分	市街地 常住人口	合法かつ安定した 就業	合法かつ安定した 居住地（賃貸可）	都市部社会保険 加入年数	配偶者、未成年 子女、父母等へ の戸籍の付与
巨大都市	500 万以上	他の項目を加味した「ポイント制」(注)の導入			許 可
大 都 市	500 万未満 300 万以上	必 要 適度な受入れのため に巨大都市に準じる 基準を設けてもよい	必 要 適度な受入れのため に巨大都市に準じる 基準を設けてもよい	一定期間必要 ただし、5 年を超え る基準を設けてはな らない	許 可
大 都 市	300 万未満 100 万以上	必 要	必 要	一定期間必要	許 可
中 都 市	100 万未満 50 万以上	必 要	必 要 ただし、面積と価格 に基準を設けてはな らない	一定期間必要 ただし、3 年を超え る基準を設けてはな らない	許 可
小 都 市	50 万未満	規定なし	必 要	規定なし	許 可
建 制 鎮	—	規定なし	必 要	規定なし	許 可

注 「ポイント制」とは、学歴、年齢、業績、各種資格、外国語スキル、IT スキル、賞罰などの各人の属性をポイントに換算して、その合計点数が一定以上に達する者だけに戸籍を与える仕組みである。

資料 中華人民共和国国務院（2014 年 7 月）「關於進一步推進戶籍制度改革的意見」中華人民共和國国務院ウェブ
サイト（http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm）より作成。

街地常住人口 100 万以上 300 万未満の大都市のあいだでも大きく異なっていると考える。それゆえ、市街地常住人口 100 万以上 300 万未満の大都市は、市街地常住人口 50 万以上 100 万未満の中都市に与えられる基準と市街地常住人口 300 万以上 500 万未満の大都市に与えられる基準のいずれかを状況に即して選択できる弾力的運用が許されているのではないかと推察する。本稿は、「合理的受入れ」の「合理的」の意味をこのように解釈したい。したがって、農村住民の受入れの中心となることを無条件に課題として与えられている都市は、建制鎮、小都市、中都市の三都市群に限定されるとみなす。

なお、中国政府は、建制鎮、小都市、中都市が居住、就業、教育、社会保障の各方面において農村住民を都市住民と等しい条件で受入れれば、生活水準の向上の機会を与えられた旧農村住民の消費が喚起されることによって企業の生産が刺激され、投資主導の経済成長メカニズムから消費主導の経済成長メカニズムへの転換が促されると期待している。都市人口比率は、常住人口ベースでは近年になってようやく農村人口比率を上回る水準にまで到達したが、戸籍人口ベースでは依然として 30% 台半ばにとどまる。農村住民が都市住民化していく過程で生じる消費は、確かに計り知れない影響を中国経済に及ぼすと考えられる。中国政府は、農村住民の差別的待遇の解消のみならず、内需の拡大を実現する手段としても、建制鎮、小都市、中都市における「城鎮化」の進展を位置づけているのである。

ただし、その道程は、先述したように、決して平坦ではない。中国政府は、都市インフラの整

備や戸籍制度の改革などを通じて、建制鎮、小都市、中都市への移住と農外産業における就業を農村住民に働きかけることはできるが、その進展は、中国政府自身も認めているように、都市がもつ集積の利益（人口と産業の集積によって生まれる規模の経済や外部経済）の大きさに強く規定される。確かに、中国政府は、深圳経済特区や上海浦東新区に代表される都市開発で多くの実績をあげてきた。しかし、そうした都市開発の成功事例は、沿海部（東部）の既存都市に隣接する地域におけるものがほとんどである。深圳経済特区の成功要因は、アジアを代表する自由都市・香港との隣接という地理的条件に恵まれていたことにある。上海浦東新区の成功要因は、租界時代に大都市にまで成長した上海市の一区画であったことにある。改革開放政策実施以降の新興都市の成長は、沿海部に位置する既存都市が生みだしていた集積の利益の恩恵を抜きにして語れない。今日に至る商業、交通、通信、教育、娯楽、医療などの都市機能の拡充は、既存都市が生みだす集積の利益の恩恵に与って、自らも集積の利益を生みだせる規模にまで人口と産業を集積させたからにはほかならないのである。

建制鎮、小都市、中都市に与えられた課題は、大都市と巨大都市に与えられた課題とは比較にならないほど難度が高い。大都市と巨大都市の課題は、これまでの都市開発の延長線上に位置づけられる半ば自然の流れを後押しする取り組みであるのに対して、建制鎮、小都市、中都市の課題は、大都市と巨大都市に向かって人口移動の経路を断ち切って新たにつくりだすというきわめて人工的な取り組みにならざるをえないからである。当然、その達成に不可欠な資金は、公的資金を中心とする以外になく、中国政府の財政負担は、大都市と巨大都市の課題遂行にともなう支出分よりも過大になると見込まれる¹¹。また、建制鎮、小都市、中都市の総数は、大都市と巨大都市の総数を大きく上回るために、公的資金の配分をめぐる都市間の調整にも、相応の時間を要する可能性が高い。「規画」によれば、2010年当時、2群の大都市数は124市、巨大都市数は16市にとどまったのに対して、建制鎮数は19,410市、小都市数は380市、中都市数は138市にものぼった。

11 岡本信広（2014年11月）「新型都市化政策の評価——中国は都市化の費用をまかなえるのか？」『東亜』第569号、32～53頁。

岡本は、「新型城鎮化」政策の推進にともなう中国政府の財政負担について、①國務院發展研究中心課題組（2011年）『農民工市民化——制度創新予頂層政策設計』中国發展出版社、②潘家華・魏後凱編（2013年）『中国城市發展報告 No.6——農業轉移人口の市民化（城市藍皮書）』社会科学文献出版社、③World Bank and Development Research Center of the State Council, The People's Republic of China（2014）*Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*, World Bank Publications に示される推計結果を紹介するとともに、独自の推計を試みている。岡本によれば、いずれの推計でも、中国全土で都市化を1%進めるために必要とされる都市インフラ、社会保障、公共サービスへの支出額は、1兆元を超える。ちなみに、この金額は、中央政府と地方政府の一般公共予算収入を合算した金額の10%程度に相当する。岡本は、都市化が順調に進展すれば、民間資金が投下されることによって中国政府の財政負担は軽減されていくと指摘する一方、当初から新規財源の確保や民間資金の利用を前提としないかぎり都市化を支える資金の支出が困難であると分析する。

農村住民の包摂という課題を与えられた建制鎮、小都市、中都市は、持続的成長を担保するだけの集積の利益を生みだせるだろうか。とりわけ内陸部の建制鎮、小都市、中都市は、集積の利益を生みだせるだろうか。また、すべての建制鎮、小都市、中都市への公的資金の配分は、人口と産業の集積を誘発するに及ばない零細資金のばらまきに等しくなるため、拠点となる建制鎮、小都市、中都市への公的資金の傾斜配分が不可欠となるが、数多ある建制鎮、小都市、中都市のうち、いずれに傾斜配分すべきであるか。国家発展改革委員会は、後述するように、総合的見地から条件を異にする建制鎮、小都市、中都市を試験区域として認定している。筆者は、近年の拡大幅と現状の人口規模で優位に立つ建制鎮、小都市、中都市への資金の傾斜配分が集積の利益の誘発と公的資金の合理的配分をともに満足させる解であると認識している。

2. 県級市の人口規模と集積の利益の誘発

「規画」は、市街地常住人口100万未満になる①建制鎮、②小都市、③中都市に農村住民の包摂という課題を与えていた。建制鎮と小都市は、全面的に（事実上無条件という意味になる）、中都市は、秩序立って（教育機関、医療機関、住宅などの社会インフラおよび社会保障制度の整備と足並みを揃えつつという意味になる）、農村住民を都市住民として受け入れていくことが課題とされていた。

市街地常住人口100万未満になる小都市と中都市の多くは、行政レベルでいえば、県級市となる。この県級市の人口規模は、日本のどの行政レベルの都市の人口規模に相当するだろうか。図表3は、中国政府が「規画」で用いている都市区分と日本政府（総務省や国土交通省などの省庁）が刊行物などで用いている都市区分の規準が大きく異なることを承知したうえで、「市」の呼称を与えられている地方政府の事務と予算執行の権限について考えるために作成したものである。中国政府（「規画」）の都市区分は、農村常住人口を含まない市街地常住人口に基づき、日本政府の都市区分は、農村部人口をも含めた市部（市と区）人口に基づいている（市部は、人口5万以上、かつ中心的市街地の戸数の割合と商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の割合がそれぞれ60%以上であることなどを設置要件とし、郡部（町と村）ほどではないが、農村部人口を相当数含んでいる）¹²。

12 総務省統計局「人口集中地区とは」総務省統計局ウェブサイト (<http://www.stat.go.jp/data/chiri/1-1.htm>)。

もっとも、日本では、国勢調査の調査区を基本単位とする「人口集中地区」(Densely Inhabited District: DID) の特定が1960年代以降行われるようになっており、一般に、このDID人口を厳密な意味での都市人口とみなすようになっている。DIDとは、人口密度4000人/km²以上となる隣接した調査区でつくられる人口5000以上の地域である。

DID人口を都市人口とみなすようになった契機は、1953年の町村合併促進法と1956年の新市町村建設促進法の施行を受けて、多くの町村が市制を施行するようになったか、既存市に合併されるかしたことによる。この結果、広範囲にわたる農村的性格の強い地域が、市部に含まれるようになり、実態の区分と統計上の区分とのあいだに著しい齟齬を来すようになった。

図表3 中国と日本の都市区分

	中 国		日 本	
500 万以上	巨大都市			
450 万以上 500 万未満	大都市	副省 級市	大都市	東京都 特別区
400 万以上 450 万未満				政令指 定都市
350 万以上 400 万未満		計画 単列市		
300 万以上 350 万未満				
250 万以上 300 万未満				
200 万以上 250 万未満				
150 万以上 200 万未満				
100 万以上 150 万未満	中都市		中都市	中核市
50 万以上 100 万未満				
50 万未満	小都市	一般市	小都市	特例市 一般市
40 万以上 50 万未満				
30 万以上 40 万未満				
20 万以上 30 万未満				
10 万以上 20 万未満				
10 万未満				

注 1. 中国の都市区分は、市街地常住人口に基づき、日本の都市区分は、市部（市・区）人口に基づく。

2. 中国の計画単列市と副省級市は、ともに国の経済・社会開発計画の立案と遂行にあたって省級行政区と同等の扱いを受ける地級市であり、国务院によって認定される。設置は、計画単列市が副省級市に先んじて1983年から1989年にかけて8回にわたって行われ、副省級市は改革開放政策をより進展させる目的のためにより大きな権限を地級市の一部に認めるべきであるという認識が政府関係者によって共有されるようになっていた1994年に一括して行われた。また、副省級市制度の設置にあたり、14市あった計画単列市のうち瀋陽市、長春市、哈爾濱市、南京市、武漢市、広州市、成都市、重慶市、西安市の9市は、いったん計画単列市の認定から外された。これら9市は、いずれも省都であり、計画単列市よりも大幅な権限を認める副省級市の認定を受けることが内定していたからである。もっとも、同様に省都である杭州市と済南市に加え、計画単列市の認定を引き続き受けた大連市、青島市、寧波市、厦門市、深圳市、重慶市の6市も、結局、同時に副省級市の認定を受けたために、計画単列市制度は、現状では形骸化しているといえる。

なお、重慶市は、1997年6月の直轄市（省級行政区）への昇格にあたり、計画単列市と副省級市の認定を自動的に取り消された。この結果、計画単列市は5市、副省級市は計画単列市5市を含む15市となっている。

3. 日本の特例市は、2015年3月まで設けられていた特例市制度の適用を受けた都市である。特例市制度は、人口20万以上となる市を対象にして、都道府県が有した事務権限の一部を委譲するものであったが、2015年4月、中核市制度と統合された。

なお、中核市制度の人口要件は、特例市制度との統合にあたって、30万以上から20万以上に引き下げられた。

資料 中国：国务院「国家新型城镇化规划（2014-2020年）」。

日本：総務省、国土交通省各種資料。

小都市に分類される中国の都市の多くは、農村常住人口を除外した市街地常住人口だけで日本の中都市に匹敵する人口規模を擁しており、また、中都市に分類される中国の都市は、農村常住人口を除外した市街地常住人口だけで日本の大都市に匹敵する人口規模を擁している。中国の小都市と中都市は、住民ひとりに求められる事務量と予算額が日本と同程度になると仮定した場合、日本の中核市や政令指定都市に相当する権限を与えられたとしても違和感がない。むしろ、日本では中核市や政令指定都市にもなりうる中都市の多くが、中国では小都市として最小限の事務処理と予算執行の権限しか与えられないとすれば、「新型城镇化」政策の実現可能性は、きわめて低くなるだろう。事務処理と予算執行を慣例と裁量に基づいて迅速かつ柔軟になしうるものが、農村住民の包摂を進めるうえで何よりも重要になると認識するからである。とはいえ、筆者は、小都市と中都市の事務処理と予算執行の権限に関する正確かつ詳細な知識をもたない。「新

型城鎮化」政策の行方を左右するこの点についての検討は、今後の課題としたい。

参考までに述べると、人口 50 万未満となる旭川市、函館市、青森市、八戸市、盛岡市、秋田市、郡山市、いわき市、前橋市、高崎市、川崎市、越谷市、柏市、横須賀市、富山市、金沢市、長野市、岐阜市、豊田市、豊橋市、岡崎市、大津市、豊中市、高槻市、枚方市、西宮市、尼崎市、奈良市、和歌山市、倉敷市、呉市、福山市、下関市、高松市、高知市、久留米市、長崎市、佐世保市、大分市、宮崎市、那覇市は、人口規模だけで判断すれば、中国では小都市として扱われる。また、人口 100 万未満となる政令指定都市の千葉市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、堺市、岡山市、北九州市、熊本市は、中国では中都市として扱われる。中国でも大都市となりうる日本の都市は、人口 100 万以上となる政令指定都市の札幌市、仙台市、さいたま市、横浜市、川崎市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市であり、巨大都市となりうる日本の都市は、23 区を一都市とみなした場合に人口 900 万以上となる東京都特別区だけである。

以上の事実から、筆者は、「規画」の公布に前後して見受けられた中国の「新型城鎮化」政策を諸外国に例をみない小都市と中都市を主体とする独自の都市化政策と位置づける見解には与しがたい。また、筆者は、建制鎮、小都市、中都市に限定した農村住民の受入れに関して呈せられた大都市と巨大都市が生みだしている集積の利益を浪費するに等しいとする指摘についても、正論とは認めつつも、同時に違和感を禁じえない。その理由は、中国の小都市あるいは中都市は、日本の中都市あるいは大都市にも比肩する人口規模を擁する都市であり、インフラの建設や戸籍制度の改革に関する事務処理と予算執行の権限を十分に保障されれば、都市の持続的な成長につながる集積の利益を生み出す可能性を十分に備えているように思われるからである。加えて、大都市と巨大都市は、大気汚染、交通渋滞、不動産価格高騰などの多岐にわたる都市問題に直面しており、集積の利益を相殺しかねない状況に陥っているところも多い。

図表 4 は、省級（一級）、地級（二級）、県級（三級）、郷級（四級）の 4 層構造を基本とする中国の地方行政区の編成を示している（それぞれの設置数は、2015 年末時点のものである）。正確に言えば、中国の地方政府は、国の政策を執行する派出機関である。中国の地方行政は、地方自治を基本原則とする欧米諸国や日本の地方行政とは異なり、憲法（1982 年 12 月施行されたため 82 年憲法と呼ばれる）第 3 条に規定される民主集中制に基づいて「中央〔国務院——著者〕の統一的指導に服する」地方政府によって分掌されているにすぎない。国務院が 1985 年 1 月に公布・施行した「行政区画管理に関する規定」は、民主集中制の原則に従い、省級行政区の設立、撤廃、名称変更等は、国務院の発議を受けた全国人民代表大会で審議・決定されること、地級行政区と県級行政区の設立、撤廃、名称変更等は、国務院の承認を必要とすること、そして郷級行政区の設立、撤廃、名称変更等は、国務院から権限を委譲された省級行政区政府の承認を必要とすることを定めている¹³。こうした上意下達の行政制度は、国務院から各級地方政府への指示の徹底を図るという点できわめて有効であるが、建制鎮、小都市、中都市が「新型城鎮化」政策の推進にあたって直面する固有の問題に対して画一的な対応に終始せざるをえなくなる可能性

図表 4 地方行政区の編成 (2015 年末)

省級	省 (22), 自治区 (5)													直轄市 (4)			
地級	地級市 (291)							地区 (10), 自治州 (30), 盟 (3)									
県級	市轄区 (852)		県級市 (310)			県 (1, 125) 自治県 (92) 旗 (34) 自治旗 (3)		県級市 (51)			県 (259) 自治県 (21) 旗 (15)		市轄区 (69)		県 (13) 自治県 (4)		
郷級	街道	建制鎮	街道	建制鎮	郷	建制鎮	郷	街道	建制鎮	郷	建制鎮	郷	街道	建制鎮	建制鎮	郷	
自治	居	居村	居	居村	村	居村	村	居	居村	村	居村	村	居	居村	居村	村	

- 注 1. 特別行政区である香港および澳門と中華民国の統治下にある台湾の地方行政区は、除外している。
2. 自然保護区である湖北省直轄の神農架林区と 1960-70 年代の三線建設期に石炭の供給基地として特別な地位を与えられた貴州省六盤水市の六枝特区は、県級行政区に相当するが、「城镇化」政策の対象とは考えられないために除外している。
3. 現資料では郷級行政区と同格に扱われている区公所は、簡略化のために除外している。区公所は、県によって設置される派出機関であり、厳密に言えば行政区画ではなく、改革開放政策実施以降相次いで撤廃され、現在は河北省張家口市涿鹿県と新疆維吾爾自治区喀什地区澤普県がそれぞれ 1 つずつ設置しているにとどまる。
4. 蘇木、民族郷、民族蘇木は、本来郷が設置されるべき行政区に少数民族が集住しているという理由で設置される行政区であり、郷と実質的に変わらないため郷と一括してして記載している。
5. 街道は、地級市市轄区と県級市によって設置される派出機関であり、厳密に言えば行政区画ではない。
6. 末端は、地方行政区ではなく、自治組織である。「居」は居民委員会、「村」は村民委員会の略であり、建制鎮のもとには居民委員会と村民委員会の両方がおかれている。なお、居民委員会は、「非農業戸口」(都市戸籍)保有者、村民委員会は、「農業戸口」(農村戸籍)保有者で構成される。
- 資料 中華人民共和國民政部編 (2016 年)『中華人民共和國行政區劃簡冊 2016』中国地図出版社、ほか。

を孕んでいる^{14, 15)}。

ところで、憲法は、第 30 条で地方行政区を省級—県級—郷級の 3 層で編成すると規定しており、省級—地級—県級—郷級の 4 層を基本とする現在の地方行政区の編成と齟齬を来している¹⁶⁾。具体的に述べると、憲法は、第一に、地級行政区に相当する自治州を県級行政区に相当する県および自治県と同級であるかのように表現している。第二に、施行当時から存在していた地級行政区に相当する地区について規定していない¹⁷⁾。第三に、直轄市を除いて市を一括りにして

13 中華人民共和國國務院 (1985 年 1 月)「國務院關於行政區劃管理的規定」人民日報社ウェブサイト (<http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1985/112103198501.html>)。

14 国の政策を執行する派出機関にすぎない地方政府といえども、慣例や裁量に基づいて事務処理と予算執行を行っている範囲が少なからずある。農村住民の受入れと差別的待遇の解消を進めるうえで発生するに相違ない不測の事態への対応は、柔軟かつ迅速になされるべきであるが、その行方は、慣例や裁量に基づく事務処理と予算執行の権限をどこまで認めるかにかかっていると思われる。

15 劉迪「現代中国の中央と地方関係」熊達雲・毛桂榮・王元・劉迪編 (2015 年)『現代中国政治概論——そのダイナミズムと内包する課題』明石書店、170~181 頁。

地方政府は、省級政府なら國務院 (中央政府)、地級政府なら省政府というように、一級上位にある政府の管理下にあり、上級政府が下した指示や課したノルマを既定の期間内に達成することを求められている。また、地方政府は、指示やノルマへの対応とその結果に基づいて人事を含めた賞罰を受ける。上級政府が下級政府の人事権を掌握する仕組みは、上級政府幹部への昇進を目的とする下級政府幹部による権力の濫用を生む温床ともなっている。

おり、人口規模が比較的大きい市と一般の市という区別を設けてはいるが、前者に相当すると思われる地級市（Prefecture-level Cities）と後者に相当すると思われる県級市の地方行政上の地位が明確にわかるように表記していない。

地方行政区の編成に関する憲法の規定と実際との齟齬は、憲法の施行後、省級行政区と県級政府をつなぐ存在にすぎなかった地級行政区の役割が当初の想定以上に重みを増していったことに由来すると思われる。省級行政区は、処理すべき事務量が増加の一途をたどるなかで、県級行政区のそれぞれを直接管理下に置く事務負担の大きさに耐えかねられなくなっていったのではないだろうか。その結果、たとえば地級行政区である自治州は、行政区域内に設置されている県級行政区である県級市、県および自治県を積極的に管理することを求められるようになり、また、憲法では一括りにされた観のあった市も、地級行政区である地級市と県級行政区である県級市とに明確に地位を区分されたうえで、前者による後者の管理が求められるようになったと思料される（民政部が毎年刊行している『中華人民共和国行政区劃簡冊』は、1983年版まで地級市と県級市を区分せず一括して市と表現していた。また、国家統計局が毎年刊行している『中国統計年鑑』も、1983年版まで地級市を省直轄市、県級市を地州轄市と表現していた）。地級市に区分された規模が比較的大きい市は、従来からの行政区域における事務を執行するだけでなく、周辺に位置する県級市を管理するようになったのである。「市」の呼称を与えられた地方行政区は、こうした経緯もあり、省級、地級、県級の3つの階層にわたって設置されることになった。

3. 建制鎮、県級市、地級市の設置要件と地方行政区の編成方針

「規画」は、建制鎮（とりわけ市街地となる鎮区）と県級市（とりわけ市街地となる街道）を

16 中華人民共和国全国人民代表大会「中華人民共和国憲法」中華人民共和国全国人民代表大会ウェブサイト（http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/node_505.ht）。

「第30条 中華人民共和国の行政区画は、以下のとおりである。

(1) 全国を省、自治区、直轄市に区分する。
 (2) 省と自治区を自治州、県、自治県、市に区分する。
 (3) 県と自治県を郷、民族郷、〔建制——筆者〕鎮に区分する。

直轄市と比較的規模の大きい市を区と県に区分する。自治州を県、自治県、市に区分する。

自治区、自治州、自治県は、民族自治地方である。」

なお、中華人民共和国の最初の憲法は、建国（1949年10月）のひと月前に臨時に施行した中国人民政治協商會議共同綱領である。中国では、その後、1954年9月、1975年1月、1978年3月、1982年12月の4回にわたって憲法を全面改正してきた。現行憲法は、1982年12月に施行された憲法であり、1988年4月、1993年3月、1999年3月、2004年3月に部分改正されているが、第30条の内容は、1982年12月の施行時からまったく変わっていない。

17 憲法は、県級行政区に相当する旗と自治旗についても規定していない。ちなみに、旗と自治旗は、清朝時代に起源をもつ内蒙古自治区固有の行政区である。清朝時代の旗は、満州族と蒙古族の支配地区に設置された満州族と蒙古族の貴族を長とする行政と軍事が一体となった組織であったが、現存する内蒙古自治区の旗は、名称のみをとどめているにすぎない。

農村住民の受入れ拠点の中心として位置づけていた。それでは、建制鎮と県級市は、いかなる要件に基づいて設置されているのだろうか。改革開放政策実施以降に限定して、建制鎮と県級市、加えて地級市の設置要件と設置数の推移を確認しておきたい。もちろん、改革開放政策実施もない時期の設置要件は、「新型城镇化」政策を最重要課題のひとつとするようになった現在とは異なる想定に基づいて定められていたと思われる。しかし、その後の設置要件と設置数の変化は、中国政府の「城镇化」に対する時々の方針を反映するにとどまらず「規画」や関係文書でかならずしも明文化されていない今後の方針や展望をも浮かび上がらせるはずである。

建制鎮と県級市の設置要件は、1980年代初頭にはじまる「政社分開」（行政部門と生産部門の分離を意味し、農村では人民公社の解体と同義であった）の推進に連動して、1980年代半ばにまず建制鎮、次いで県級市の順で定められた。建制鎮の設置要件は、1984年11月に、県級市の設置要件は、1986年4月に国務院によって関係機関に通知されている〔以下、前者を1984年の通知、後者を1986年の通知と表記する〕。

1984年の通知は、県級市や県などの県級行政区の政府機関所在地である郷に対して、等しく建制鎮を設置しなければならないことを義務づけるとともに、それ以外の郷に対しても、非農業人口の割合に応じて郷を廃して建制鎮を設置してもよいと指示していた¹⁸。後者については、人口2万未満の郷の場合は郷政府所在地の非農業人口が2000人以上であること、人口2万以上の郷の場合は郷政府所在地の非農業人口が郷の総人口の10%以上になることを要件とした。また、1986年の通知は、非農業人口6万以上、域内総生産2億元以上となり、すでに郷経済の中心となっている建制鎮に対して、県級市への昇格を認めた¹⁹。なお、少数民族地区については、重要鉱産資源の研究開発拠点や著名な景勝地などとともに、非農業人口6万未満、域内総生産2億元未満であっても、必要に応じて県級市の設立を認めた。

建制鎮と県級市の設置要件で注目すべき点は、初発から現在にいたるまで一貫して、総人口に関する規定がないことにある。なお、日本における町と市の設置要件は、前者が都道府県の条例、後者が地方自治法（第8条）にそれぞれ定められており、いずれも、要件の第一として、総人口に関する規定を設けている。前者は、5000以上、8000以上、1万以上などのように都道府県ごとに異なり、後者は、一律5万以上となっている（総人口を除く町と市の設置要件は、中心

18 中華人民共和国国務院（1984年11月）「国務院批転民政部關於調整建鎮標準的報告的通知」中華人民共和国国務院ウェブサイト (http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/20/content_5122304.htm)。

この通知は、1984年10月に民政部が国務院に提出し、その1か月後に国務院から関係機関に対して転送されたものである。

19 中華人民共和国国務院（1986年4月）「国務院批転民政部關於調整設市標準和市領導縣條件報告的通知」国発〔1986〕46号、中華人民共和国国務院ウェブサイト (http://www.gov.cn/zhengce/content/2012-08/20/content_7186.htm)。

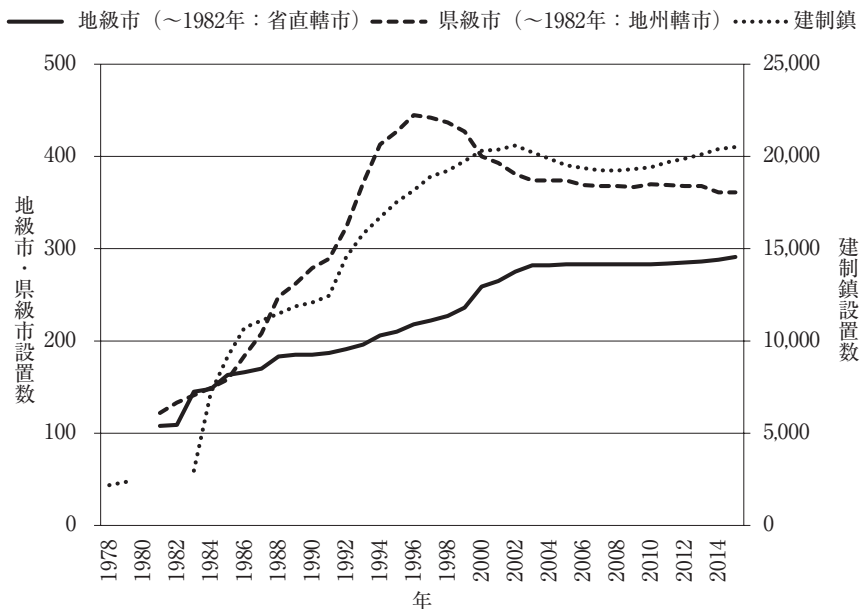
この通知は、1986年2月に民政部が国務院に提出し、その2か月後に国務院から関係機関に対して転送されたものである。

的市街地の戸数の割合、商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の割合、都市インフラの整備の度合いなどがある）。

中国政府とすれば、建制鎮と県級市の設置要件に総人口に関する規定を設けた場合、ただでさえ偏っている中国の人口分布をさらに偏らせる結果になりかねないと考えざるをえなかったのだろう²⁰。建制鎮と県級市の設置数は、自ずと、東部では多く、中西部では少なくなり、西部から東部への人口移動にさらに拍車をかけた可能性が高い。

こうしてみると、この2つの通知を発出した当時の国務院は、人口規模の小さな建制鎮と県級市の濫立を容認するに等しい立場を示していたとさえいえる²¹。実際、図表5に示したように、

図表5 地級市、県級市、建制鎮設置数の推移



注 特別行政区である香港と澳門および中華民国政府が実効支配する台湾を除く。

資料 中華人民共和國民政部『中華人民共和國行政區劃簡冊』（各年版）中国地圖出版社。

中華人民共和國国家統計局編『中国統計年鑑』（各年版）中国統計出版社。

中華人民共和國国家統計局社会科技和文化産業統計司編『中国社会統計年鑑』（各年版）中国統計出版社。

20 胡煥庸（1935年）「中国人口之分布」中国地理学会『地理学報』1935年第2期，33～42頁。

中国の人口分布は、胡が明らかにしたように、黒龍江省黒河市と雲南省騰衝市を結ぶ線の東西で大きく異なる。標高が、線付近を境にして大きく変わるためである。低地である湿潤な東部には農耕社会、高地である乾燥した西部には遊牧社会が形成されてきた。人口の90%以上が、今日でも東部に分布している。

21 費孝通（1985年）『小城鎮四記』新華出版社（大里浩秋・並木頼寿訳『江南農村の工業化——“小城鎮”建設の記録1983～84』研文出版）。

社会学者であった費は、戸口登記制度が厳格に運用されていた当時の中国において、「小城鎮」（建制鎮と同義もしくは集鎮をも含む）の発展と「離土不離郷」を鍵とする農村の工業化戦略を主張し、当時の中国政府の都市化政策に多大な影響を与えた。この点については、邦訳書末に付された阪本楠彦の解説を参照されたい。

建制鎮の設置数は、1980年代半ばの数年間で一気に1万超に達し、最多設置数を記録した2002年には1984年の2.9倍まで増加した。また、県級市の設置数も、1986年から1996年までの10年間でおよそ2倍にまで増加した。

建制鎮と県級市の増加は、町、一般市および中核市と政令指定都市の各区が住民の日常に最も身近な行政サービスの担い手となっている日本の現状を勘案すると、十分納得できよう。筆者は、改革開放政策を展開していくうえであらゆる方面において法制度の変更や調整が求められるなか、この間の国務院が、国民の日常を支える地方行政単位として建制鎮と県級市を現地の状況に合わせて柔軟に設立しうる余地をできるかぎり与える方針を採ったと思料する。

とはいえ、国務院は、1990年代に入ったあたりから建制鎮と県級市の設置に関する方針を転換していったように思われる。国務院は、1993年5月、県級市の設置要件について定めた新たな通知を発した〔以下、1993年の通知と表記する〕²²。新たな設置要件は、図表6に示したように、非農業人口要件の引き上げや新規要件の追加などを内容としており、県級市の設置は、全体

図表6 県級市と地級市の設置要件（1993年5月の通達）

(1) 県級市

	人口密度（人／ha）		
	400 以上	100 以上 400 未満	100 未満
県政府所在鎮の非農業人口（万人）	12	10	8
うち非農業戸籍保有人口（万人）	8	7	6
県非農業人口（万人）	15	12	10
県非農業人口／県人口（％）	30	25	20
県工業生産額（億元）	15	12	8
県工業生産額／県農工業生産額（％）	80	70	60
域内総生産（億元）	10	8	6
サービス業生産額／域内総生産（％）	20	20	20
地方本級予算内収入（万元）	6,000	5,000	4,000
1人あたり地方本級予算内収入（元）	100	80	60
上水道普及率（％）	65	60	55
道路舗装率（％）	60	55	50

(2) 地級市

市轄区非農業人口（万人）	25
うち県級市政府所在鎮において非農業戸籍を保有する非農業人口（万人）	20
県級市農工業生産額（億元）	30
県級市工業生産額／県級市農工業生産額（％）	80
域内総生産（億元）	25
サービス業生産額／域内総生産（％）	35
地方本級予算内収入（億元）	2

資料 中華人民共和国国務院（1993年5月）「国務院批転民政部關於調整設市標準報告的通知」。

22 中華人民共和国国務院（1993年5月）「国務院批転民政部關於調整設市標準報告的通知」国発〔1993〕38号、中華人民共和国国務院法制局（1994年）『中華人民共和国法規匯編（1993年1月～12月）』中国法制出版社。

この通知は、1993年2月に民政部が国務院に提出し、その3か月後に国務院から関係機関に対して転送されたものである。

的に厳格化されたといえる。ただし、国務院は、その一方で、人口密度の相違に基づく3種の条件を設定し、県級市の設置は、そのいずれかを満たせばよいとした。国務院は、人口の条件が大きく異なる地域で等しく県級市の設置が可能になるように引き続き配慮していたと思われる。

また、中国政府は、特定の県級市が成長して地級市昇格の条件を整えることを期待していたようである。1993年の通知は、県級市の設置要件を見直しただけでなく、地級市の設置要件についてもはじめて明確にした。地級市の設置要件は、市轄区非農業人口25万以上、域内総生産25億元以上、農工業生産額に占める工業生産額の割合80%以上などであった。県級市の地級市への昇格は、1980年代にはすでに認められていたが、地級市の設置要件は、1993年の通知が発出されるまで明示されていなかった。1996年から2003年における県級市の減少と地級市の増加は、1993年の通知を転機とする県級市新設の絞り込みと既存県級市の地級市への昇格あるいは編入（市轄区化）の結果であった。なお、総人口に関する規定は、地級市の設置要件にもない。

他方、中国政府は、建制鎮については設置要件を明示しなくなった。国務院は、2002年8月、建制鎮の設置要件を定めた1984年の通知の適用を停止し、2016年10月、ついにはそれを失効させた。1984年の通知に代わる建制鎮の設置要件を定めた通知は、これまでのところ発出されておらず、この結果、建制鎮の設置要件を規定する文書は、現状では存在しなくなった。建制鎮数は、図表5に示すように、1984年の通知の適用が停止された2002年から2008年にかけて減少していたが、2009年以降は増加に転じている。2008年までの減少は、新設の絞り込み、合併、県級市への編入（街道化）の結果であるが、2009年以降の増加は、国務院が「規画」公布に先立って建制鎮を拠点とする農村住民の包摂を方針に据えた可能性を示唆する。

さて、筆者は、県級市設置要件の厳格化、地級市設置要件の明確化、建制鎮設置要件の撤回という一連の流れに基づき、かならずしも明言されていない部分を含めて、農村住民の受入れ拠点として建制鎮、小都市、中都市を並列的に扱う中国政府の「新型城鎮化」政策の基本方針を以下のように認識する。すなわち、「新型城鎮化」政策は、人口と産業の集積の度合いに応じた段階的対応を前提とする。最初に、郷人口あるいは建制鎮村区（建制鎮の非市街地に相当する）人口の建制鎮鎮区（建制鎮の市街地に相当する）あるいは県級市街道（県級市の市街地に相当する）への移動を促す。次いで、市街地常住人口の割合が高まった建制鎮の県級市への昇格もしくは編入（街道化）を促す。ここまでの流れは、中国政府にとって全国一律的に推進すべき事柄となる。続けて、市街地常住人口の割合が高まった県級市の地級市への昇格もしくは隣接地級市へ編入（市轄区化）を促す。これは、地域の状況に応じて弾力的対応をとる。

自由な経済活動と人口移動が保障されている国や地域の都市は、ランクサイズルール（順位・規模法則）の支配を受けるといわれる。ランクサイズルールとは、経験から導かれた自然法則といえ、人口規模と人口規模順位の分布が人口規模を縦軸、人口規模順位を横軸とする両対数グラフ上で右下がりの直線上に乗ることを意味する（人口第2位の都市の人口は、人口第1位の都市の2分の1、人口第3位の都市の人口は、人口第1位の都市の3分の1、人口第n位の都市の人

口は、人口第1位の都市の n 分の1となる)。ランクサイズルールは、一般に、経済が発展している国・地域ほどあてはまりやすいといわれる。2010年に行われた人口センサスの結果を利用して都市規模分布におけるランクサイズルールの支配を検証した岡本信広によれば、中国は、大都市の人口規模が比較的小さく、小都市や中都市の人口規模の拡大よりも、依然として大都市の人口規模の拡大が望まれるという²³。

「新型城鎮化」政策は、これを単独で理解すると、大都市と巨大都市へのさらなる人口の集中を排除する政策と映る。しかし、「新型城鎮化」政策は、地方行政区の設置基準の変化から窺えた地方行政区の編成方針が正鵠を射ていた場合、将来における大都市の形成を前提とした常住人口100万未満の都市への農村住民の誘導となり、長期的にみれば、岡本の提言のとおり、中国の都市規模分布を自然法則ともいべきランクサイズルールの支配下におく試みになるとも予感させる。

4. 総合的見地に立脚した試験区域の認定

小島麗逸は、主として1990年代の中国における「都市化」の動向を観察し、人口流入によって人口規模を拡大する小都市がある一方で、人口流出によって人口規模を縮小する小都市があることをすでに指摘している（小島の観察では、人口規模が縮小した都市は、人口10万以下の都市である）²⁴。小島の指摘は、「新型城鎮化」政策を展開していく場合でも、農村住民の包摂という課題を担う都市が限定されることを示唆する。

各都市で生じている人口規模の拡大と縮小は、住民が集積の利益の大きさを比較考量して居住地となる都市を選択した結果にはほかならない。したがって、中国政府は、現状の人口移動の経路を前提にして「新型城鎮化」政策を推進すれば予算の効率的使用が可能になり、「新型城鎮化」政策それ自体の実現可能性を高めることができる。もっとも、中国政府は、同時に、都市を取り巻く自然的条件や民族分布などの社会的条件への配慮、あるいは「両（二）横三縦」政策や「一帯一路」構想²⁵などとの関連から、中長期的な視点に立って、ときには限りなくゼロに近い水準からの都市化を促す必要もあるだろう。試験区域は、行政担当者の意向をふまつつも、多様な見地に立つ合理性のせめぎあいの末に選ばれたと推察される。

それでは、「城鎮化」政策を担う試験区域の認定に近年の人口規模の拡大幅と現在の総人口がどの程度反映しているかみていこう²⁶。ただし、分析の対象は、県級市に限定する。同様に県級

23 岡本信広（2014年12月）「中国の都市システム——都市規模を抑制するのは合理的か？」環日本海経済研究所『ERINA REPORT』No.121, 3～11頁。

24 小島麗逸（2005年10月）「中国の都市化と小都市・町の盛衰」アジア経済研究所『アジア経済』第46巻第10号, 26～65頁。

25 「一帯一路」構想とは、鉄道や港湾などのインフラに巨額の投資を行うことによって、中国とヨーロッパを結ぶ陸上ルートと海上ルートの輸送能力を強化し、両ルート上に位置する諸国間の貿易と投資の活性化を目指す構想である。

行政区である地級市市轄区、県、自治県、旗、自治旗および郷級行政区である建制鎮と郷についての分析は、より重層的かつ多角的な視点に即した評価が求められると思われるので別稿を期したい。

図表7(1)～(3)は、国家發展改革委員会が3回に分けて認定した試験区域のリストである。試験区域の認定は、県級行政区単位と郷級行政区単位を中心としつつも、地級行政区単位でも行われている。「規画」に示された「城鎮化」政策の課題は、市街地常住人口100万未満の建制鎮、小都市、中都市に課した農村住民の受入れと差別的待遇の解消だけではなく、市街地常住人口100万以上の大都市と巨大都市に課したグリーンシティ化やスマートシティ化の推進などもある。また、建制鎮、小都市、中都市の取組みは、大都市や巨大都市とのあいだの事務や予算などの調整を経てはじめてなしうるからだろう。なお、国家發展改革委員会が発出した文書は、より具体的な方針と数値を含めた到達目標を試験区域ごとに提示しており、下級に位置する行政区単位ごとに異なる方針や到達目標を示されている試験区域もある。したがって、本稿では、試験区域に認定された省級行政区と地級行政区の下位あるいは郷級行政区の上位に位置する県級市も、直接指名された県級市に重点度で劣るとはいえ、農村住民の包摂という課題に率先して取り組むことを期待されていると考える。

図表8(1)～(26)は、4直轄市と西藏自治区を除く県級市人口の動向を省級行政区別にまとめたものである。縦軸は、15年間の人口規模の増減幅、横軸は、2015年末時点の人口規模を示している(各図表の縦軸と横軸は、省級行政区を異にする県級市の比較を視覚的に容易にするために同一の目盛間隔で作成してある)。なお、図表8でとりあげている県級市は、この間一貫して県級市の地位にあった339市に限定しており、この15年間の途中で移行、昇格、または降格によって県級市の地位を得たものと失ったものを除いている。4直轄市の図表がない理由は、行政制度上県級市を設置していないためであり、西藏自治区の図表がない理由は、2014年に唯一の県級市であった日喀則市が地級市へ昇格して県級市が存在しなくなったためである。また、人口規模の拡大と縮小は、行政面積の拡大と縮小にも影響されるが、その度合いは、軽微であると判断している²⁶。

26 三浦有史(2015年4月)「都市化政策と戸籍制度改革は中国経済を救うか——着地点のみえない改革の行方」日本総合研究所『JRIレビュー』Vol.3, No.13, 85～105頁, オンライン版, 日本総合研究所ウェブサイト (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/8069.pdf>)。

三浦は、「新型城鎮化」政策の成否を見極めるために、2008～2012年に生じた県級行政区の人口規模の動向を確認している。その結果、三浦は、人口規模の拡大が行政面積の拡大に起因する見掛け上のものを多分に含んでいる可能性を認めるとともに、都市化は、むしろ地級行政区を中心に進んでいるという見解を示している。

これに対して、本稿は、観察期間を2000～2015年に拡大し、2000年前後と2015年前後の数値にも目を配って原資料に散見される誤謬も補正しつつ、観察対象を県級行政区のうち県級市に限定したうえで、行政面積の拡大と縮小では説明できない人口規模の拡大と縮小が生じていることを以下に示す。

図表7 「新型城鎮化政策」の試験区域（網掛けした行政区）

(1) 第1期リスト (2014年12月)

省級行政区	地級行政区	県級行政区	郷級行政区
(北京市)	——	通州区	
(天津市)	——	薊県①	
(河北省)	石家荘市		
	(保定市)	定州市	
	(張家口市)	張北県	
(山西省)	(晋中市)	介休市	
(内蒙古自治区)	(呼倫貝爾市)	扎蘭屯市	
(遼寧省)	大連市		
	(鞍山市)	海城市	
(吉林省)	長春市		
	吉林市		
	(延辺朝鮮族自治州)	延吉市	
(黒龍江市)	哈爾浜市		
	齊齊哈爾市		
	牡丹江市		
(上海市)	——	金山区	
江蘇省			
(浙江省)	寧波市		
	(温州市)	(蒼南県)	龍港鎮
	嘉興市		
	(金華市)	義烏市	
安徽省			
(福建省)	莆田市		
	(泉州市)	晋江市	
(江西省)	鷹潭市		
	(宜春市)	樟樹市	
(山東省)	青島市		
	威海市		
	德州市		
	(荷澤市)	鄆城県	
(河南省)	(鄭州市)	新鄭市	
	(開封市)	蘭考県	
	洛陽市		
	(許昌市)	禹州市	
(湖北省)	武漢市		
	(襄陽市)	宜城市	
	孝感市		
	——	仙桃市	
(湖南省)	長沙市		
	株洲市		
	(郴州市)	資興市	

27 行政面積の拡大と縮小の影響を考慮すべき県級市は、人口規模と行政面積がともに拡大した78市（全体の23%）およびともに縮小した35市（全体の10%）である。ただし、前者に相当する県級市のうち57市は、人口密度をも上昇させており、行政面積の拡大分以上に人口規模を拡大させた可能性が窺える。他方、後者に相当する県級市のうち21市は、人口密度をも下降させており、行政面積の縮小分以上に人口規模を縮小させた可能性が窺える。したがって、人口密度にほとんど変化のない残る35市の人口規模の拡大と縮小については、見掛け上のものにすぎない可能性を孕む。

(広東省)	広州市		
	深圳市〔光明新区〕		
	惠州市		
	東莞市		
(広西壮族自治区)	柳州市		
	来賓市		
(海南省)	——	儋州市②	
(重慶市)	——	渝中区	
		大渡口区	
		江北区	
		沙坪壩区	
		九龍坡区	
		南岸区	
		北碚区	
		渝北区	
		巴南区	
(四川省)	瀘州市		
	(南充市)	閬中市	
(貴州省)	安順市		
	(黔南布依族苗族自治州)	都勻市	
(雲南省)	曲靖市		
	(大理白族自治州)	大理市	
(西藏自治区)	(日喀則市)	桑珠孜区	
(陝西省)	(西安市)	高陵県③	
(甘肅省)	金昌市		
(青海省)	海東市		
	(海西蒙古族藏族自治州)	格爾木市	
(寧夏回族自治区)	固原市		
(新疆維吾爾自治区)	(伊犁哈薩克自治州)	伊寧市	
	——	阿拉爾市	

①薊県は、リスト公表後の2016年6月に区制に移行して薊州区となっている。

②儋州市は、リスト公表直後の2015年2月19日に地級市に昇格している。

③高陵県は、リスト公表直前の2014年12月に区制に移行している。

(2) 第2期リスト (2015年11月)

省級行政区	地級行政区	県級行政区	郷級行政区
(北京市)	——	房山区	
(天津市)	——	東麗区	
		(西青区)	中北鎮
(河北省)	(邢台市)	威県	
	(保定市)	(高碑店市)	白溝鎮
(山西省)	(晋城市)	(澤州県)	巴公鎮
	(吕梁市)	孝義市	
(内蒙古自治区)	包頭市		
	(赤峰市)	元宝山区	
	(鄂爾多斯市)	准格爾旗	
(遼寧省)	(瀋陽市)	新民市	
	(丹東市)	(東港市)	前陽鎮
(吉林省)	(四平市)	梨樹県	
	(白山市)	撫松県	
	(白城市)	(洮北区)	林海鎮
(黒龍江市)	(佳木斯市)	同江市	
	(綏化市)	青岡県	
(上海市)	——	浦東新区〔臨港地区〕	

(浙江省)	台州市		
(福建省)	(三明市)	永安市	
	(南平市)	邵武市	
(江西省)	(南昌市)	国家高新技術産業開発区①	
	(九江市)	(永修県)	艾城鎮
(山東省)	(濟南市)	章丘市②	
	(煙台市)	龍口市	
	(濟寧市)	鄒城市	
	(臨沂市)	(蘭山区)	義堂鎮
(河南省)	濮陽市		
(湖北省)	(宜昌市)	宜都市	
	(荊州市)	松滋市	
(湖南省)	(常德市)	津市市	
		澧県	
	(懷化市)	芷江侗族自治県	
(広東省)	(仏山市)	(南海区)	獅山鎮
	茂名市		
(広西壮族自治区)	(桂林市)	全州県	
	(百色市)	平果県	
(海南省)	(海口市)	(美蘭区)	演豊鎮
	——	瓊海市	
(重慶市)	——	綦江区	
(四川省)	成都市		
	綿陽市		
	眉山市		
(貴州省)	(貴陽市・安順市)	貴安新区③	
	(遵義市)	遵義県④	
	(銅仁市)	玉屏侗族自治県	
(雲南省)	(曲靖市)	(宣威市)	板橋鎮
	紅河哈尼族彝族自治州		
(西藏自治区)	(林芝地区)	(林芝県)	八一鎮⑤
	(山南地区)	(乃東県)	澤当鎮⑥
(陝西省)	(西安市・咸陽市)	西咸新区⑦	
	(渭南市)	韓城市	
(甘肅省)	(張掖市)	高台県	
	(酒泉市)	敦煌市	
(青海省)	西寧市		
	(海北藏族自治州)	門源回族自治県	
(寧夏回族自治区)	(銀川市)	(靈武市)	寧東鎮
	(石嘴山市)	平羅県	
(新疆維吾爾自治区)	(昌吉回族自治州)	(昌吉市)	榆樹溝鎮
	——	(石河子市)	北泉鎮

①南昌市の国家高新技術産業開発区は、青山湖区に位置する。

②章丘市は、リスト公表後の2016年9月に済南市に編入されて済南市章丘区となっている。

③貴安新区は、貴陽市と安順市にまたがって位置する。

④遵義県は、リスト公表後の2016年3月に区制に移行して播州区となっている。

⑤八一鎮の位置する林芝地区林芝県は、リスト公表直前の2015年3月に林芝市巴宜区に区画変更した。

⑥澤当鎮の位置する山南地区乃東県は、リスト公表直後の2016年2月に山南市乃東区に区画変更した。

⑦西咸新区は、西安市と咸陽市にまたがって位置する。

(3) 第3期リスト (2016年12月)

省級行政区	地級行政区	県級行政区	郷級行政区
(北京市)	——	順義区	
		(平谷区)	金海湖鎮
		延慶区	

(天津市)	——	(西青区)	張家窩鎮
		(静海区)	大邱莊鎮
			团泊鎮
(河北省)	(唐山市)	遷安市	
	(秦皇島市)	盧龍県	
	(邯鄲市)	涉県	
	(邢台市)	南和县	
(山西省)	(太原市)	(古交市)	馬蘭鎮
	(晋城市)	(城区)	北石店鎮
	(臨汾市)	侯馬市	
	(吕梁市)	交城県	
(内蒙古自治区)	(通遼市)	科爾沁左翼中旗	
	(呼倫貝爾市)	(鄂倫春自治旗)	大楊樹鎮
	(巴彥淖爾市)	烏拉特中旗	
	(瀋陽市)	遼中区	
(遼寧省)	(鞍山市)	(台安县)	桑林鎮
	(本溪市)	本溪満族自治県	
	(錦州市)	(北鎮市)	溝帮子鎮
	(四平市)	(公主嶺市)	範家屯鎮
(吉林省)	(通化市)	梅河口市	
	(延边朝鮮族自治州)	敦化市	
		(琿春市)	敬信鎮
(黒龍江市)	伊春市		
	(黒河市)	北安市	
		遜克県	
		綏稜県	
(上海市)	——	(宝山区)	羅店鎮
		(青浦区)	重固鎮
		奉賢区	
(浙江省)	(湖州市)	(呉興区)	織里鎮
	(紹興市)	(柯橋区)	錢清鎮
	(金華市)	(婺城区)	湯溪鎮
	(衢州市)	開化県	
(福建省)	(福州市)	福清市	
	(漳州市)	長泰県	
	(龍岩市)	上杭県	
	(寧徳市)	古田県	
(江西省)	萍郷市		
	贛州市		
	(吉安市)	井岡山市	
	撫州市		
(山東省)	済南市		
	淄博市		
	煙台市		
	(濰坊市)	諸城市	
	(臨沂市)	經濟技術開發区	
	聊城市		
(河南省)	(鄭州市)	新密市	
		登封市	
	鶴壁市		
	(許昌市)	長葛市	
(湖北省)	(黄石市)	大冶市	
	(宜昌市)	長陽土家族自治県	
	(襄陽市)	老河口市	

	荊門市		
	隨州市		
(湖南省)	湘潭市		
	郴州市		
	(永州市)	祁陽縣	
		(東安縣)	蘆洪市鎮
(広東省)	韶關市		
	(肇慶市)	四会市	
	(梅州市)	(豐順縣)	韶隄鎮
	潮洲市		
(広西壮族自治区)	(南寧市)	(橫縣)	六景鎮
	(桂林市)	荔浦縣	
	(欽州市)	浦北縣	
	(百色市)	靖西市	
(海南省)	——	(澄邁縣)	福山鎮
		(保亭黎族苗族自治州)	三道鎮
		(瓊中黎族苗族自治州)	湾嶺鎮
(重慶市)	——	永川区	
		璧山区	
		潼南区	
(四川省)	(自貢市)	富順縣	
	遂寧市		
	達州市		
	(巴中市)	南江縣	
(貴州省)	(六盤水市)	盤縣	
	(黔西南布依族苗族自治州)	興義市	
	(黔东南苗族侗族自治州)	凱里市	
	(黔南布依族苗族自治州)	独山縣	
		三都水族自治县	
(雲南省)	(保山市)	騰冲市	
	(楚雄彝族自治州)	楚雄市	
	(大理白族自治州)	(劍川縣)	沙溪鎮
	(德宏傣族景頗族自治州)	瑞麗市	
(西藏自治区)	(日喀則市)	拉孜縣	
	(林芝市)	(巴宜区)	魯朗鎮
	(山南市)	(札囊縣)	桑耶鎮
(陕西省)	(宝鷄市)	(岐山縣)	蔡家坡鎮
	延安市		
	(榆林市)	神木縣	
	(商洛市)	山陽縣	
(甘肅省)	(白銀市)	会寧縣	
	(天水市)	麦積区	
	(慶陽市)	華池縣	
(青海省)	(海東市)	(循化撒拉族自治县)	街子鎮
	(海北藏族自治州)	海晏縣	
	(海南藏族自治州)	貴德縣	
	(果洛藏族自治州)	瑪沁縣	
(寧夏回族自治区)	銀川市		
	(石嘴山市)	(惠農区)	紅果子鎮
	(吳忠市)	塩池縣	
(新疆維吾爾自治区)	(吐魯番市)	(鄯善縣)	魯克沁鎮
	(巴音郭楞蒙古自治州)	庫爾勒市	
	(阿勒泰地区)	(布爾津縣)	冲乎爾鎮
	(新疆建設生產兵团)	五家渠市	

2000 年末の人口規模の平均は、64.3 万、中位は、広漢市（四川省）の 58.3 万、最大は、普寧市（広東省）の 197.2 万、最少は、二連浩特市（内蒙古自治区）の 1.6 万であった。15 年後にあたる 2015 年末の人口規模の平均は、68.9 万、中位は、大理市（雲南省）の 61.8 万、最大は、普寧市（広東省）の 247.3 万、最少は、二連浩特市（内蒙古自治区）の 3.1 万である。県級市の人口規模は、全体的にみれば拡大しつつある。両年に共通してみられる人口規模の隔たりは、先述したように、県級市の設置要件における総人口に関する規定の欠如と少数民族集住地区に対する別枠の設置要件の適用に起因する。

なお、図表 8 (1)～(26) で表示されている人口は、中華人民共和国公安部がとりまとめている資料に基づく戸籍ベースの人口である²⁸。「規画」は、市街地常住人口ベースで都市を分類していたが、経年変化をたどれる県級市個々の市街地常住人口の統計は、資料の制約のため利用できない。ただし、市街地常住人口の全国平均は、毎年公表されており、2015 年末時点のそれは、56.1% であった。この数字を機械的にあてはめると、総人口 178 万強までの県級市が市街地常住人口 100 万未満の都市に該当することになる。2015 年末時点で総人口が 178 万以上となる県級市は、広東省の普寧市（247.3 万）、広西壮族自治区の桂平市（199.6 万）、広東省の陸豊市（190 万）、江蘇省の邳州市（187.5 万）、河南省の鄧州市（182.8 万）、広東省の廉江市（179.6 万）、広東省の高州市（178.4 万）の 7 市しかない。したがって、本稿では、県級市のすべてが市街地常住人口 100 万未満の都市であると仮定する。

(1) 華北地区——河北省、山西省、内蒙古自治区

本稿で検討の対象とする華北地区の県級市は、河北省では 20 市、山西省と内蒙古自治区ではともに 11 市となる。

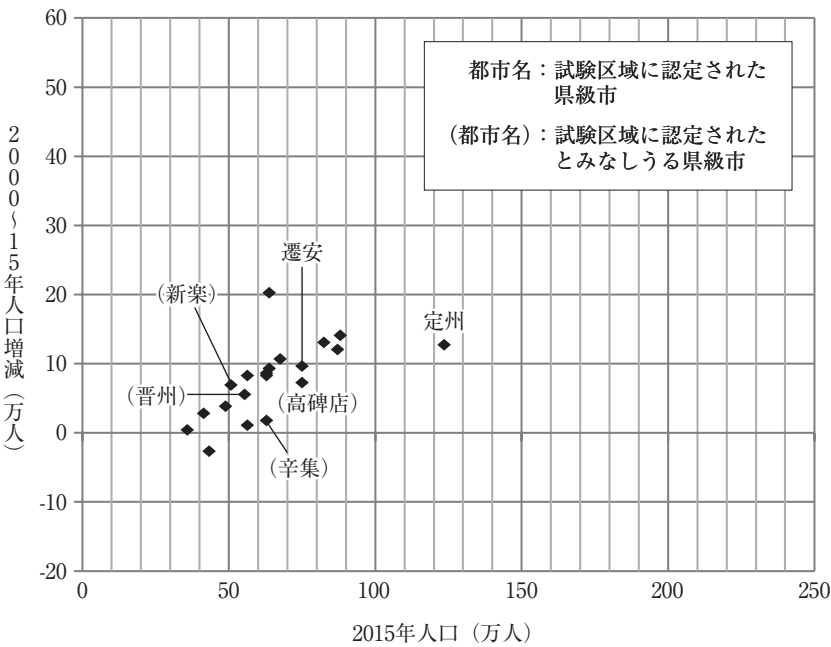
河北省では、19 市が人口規模を拡大しており、「規画」の公布以前から中国政府が意図した通りの都市化が広範囲で進んでいたようである。人口規模を 10 万以上拡大した県級市は、三河市（44.9 万→65.2 万）、任丘市（75.2 万→89.2 万）、武安市（70.6 万→83.7 万）、定州市（111.6 万→124.4 万）、河間市（76.1 万→88.2 万）、涿州市（57.4 万→68.1 万）である。河北省の県級市は、北京市および天津市との近接性から人口流出も多いと推測されるが、それを上回る省内外からの人口流入によって人口規模を拡大してきたと思われる。人口規模の推移のみに着目すれば、以上の県級市は、各市を管轄する地級市への編入や単独での地級市への昇格を十分に予期させる。河北省で試験区域に認定された県級市は、定州市と遷安市である。石家荘市の下位に位置する辛集市、晋州市、新楽市と白溝鎮の上位に位置する高碑店市も、間接的に認定されていると判断したい。

28 直接参照した資料は、以下のとおりである。

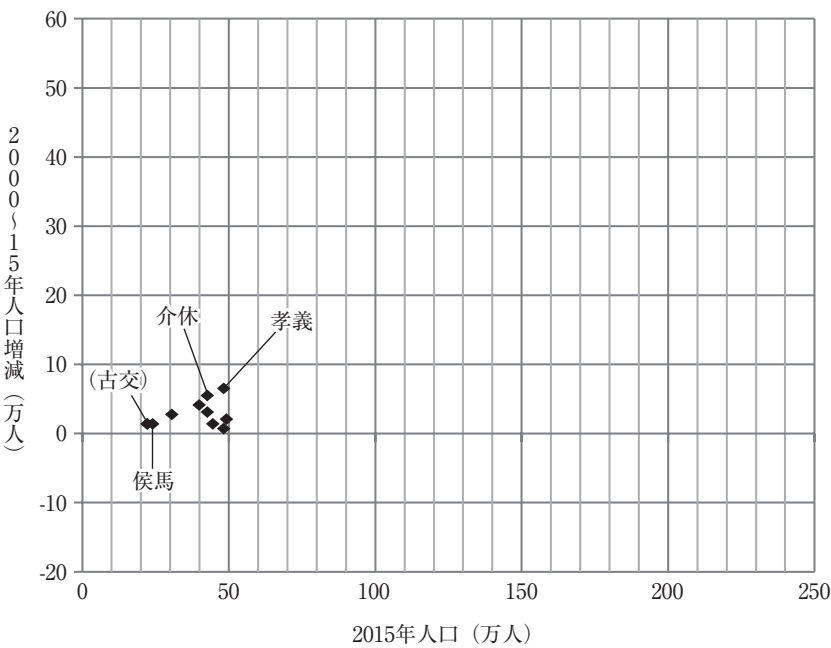
2000 年末の人口は、中華人民共和国公安部編（2001 年）『中華人民共和国全国分県市人口統計資料（2000 年度）』群衆出版社、2015 年末の人口は、国家統計局人口和就業統計司編（2016 年）『中国人口和就業統計年鑑 2016』中国統計出版社による。

図表 8 県級市人口の動向

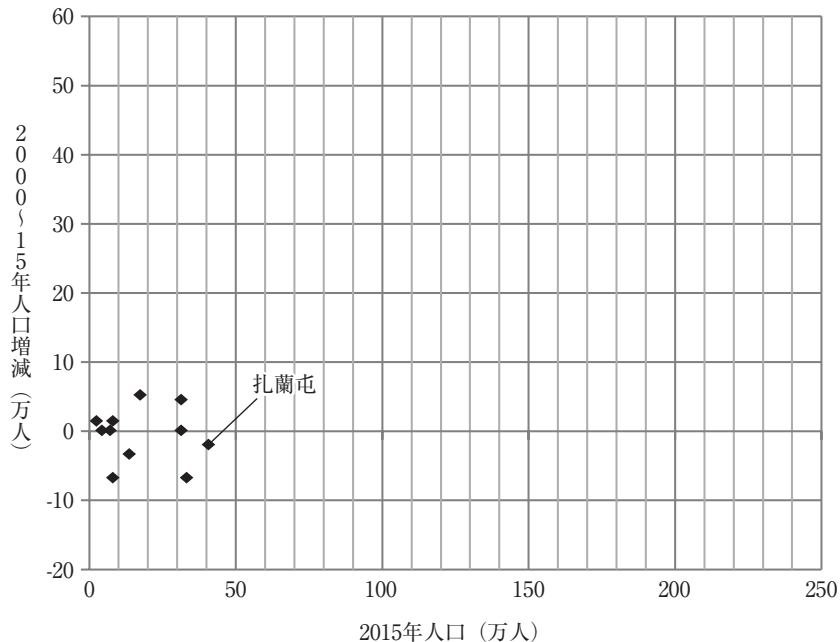
(1) 河北省



(2) 山西省



(3) 内蒙古自治区



山西省では、全市が人口規模を拡大している。もっとも、拡大幅は、河北省に比較して小さく、人口規模を最大に拡大した孝義市（41.9万→48.4万）でも、6.5万にすぎない。山西省で試験区域に認定された県級市は、介休市、孝義市、侯馬市であり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、馬蘭鎮の上位に位置する古交市である。

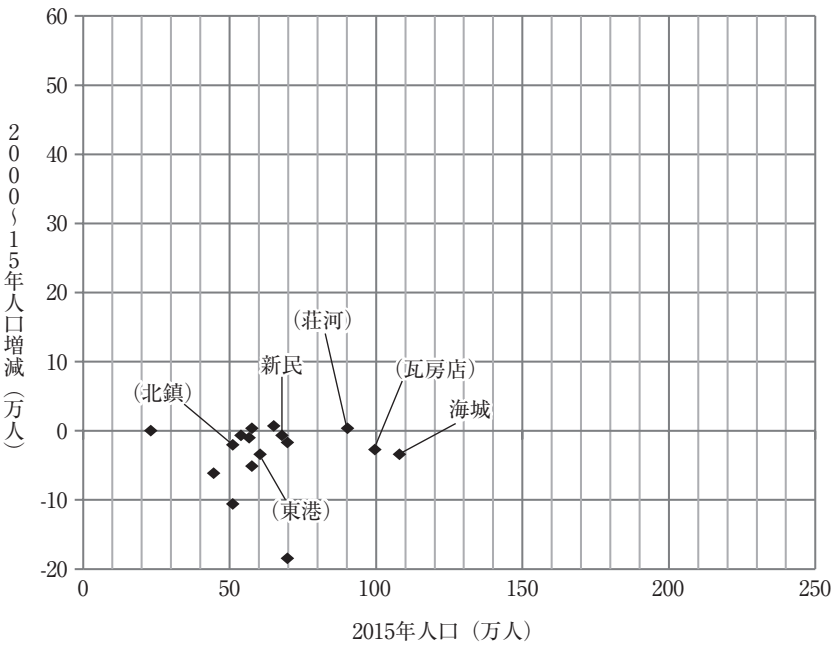
内蒙古自治区では、三様の傾向が示されている。4市が人口規模を拡大した一方で、3市が現状を維持し、4市が人口規模を縮小した。もっとも、4市の拡大幅も、山西省の県級市をさらに下回り、人口規模を最大に拡大した錫林浩特市（12.9万→18.4万）でも、5.5万にすぎない。なお、錫林浩特市に次ぐ烏蘭浩特市（27万→31.9万）の人口規模の拡大は、地理的關係をみるかぎり、牙克石市（40.5万→33.9万）の人口規模の縮小との関連が予想される。内蒙古自治区で試験区域に認定された県級市は、扎蘭屯市のみである。内蒙古自治区における認定は、県級市に限定すれば、人口規模の拡大幅よりも現状の人口規模に基づいて行われたようである。

(2) 東北地区——遼寧省、吉林省、黒龍江省

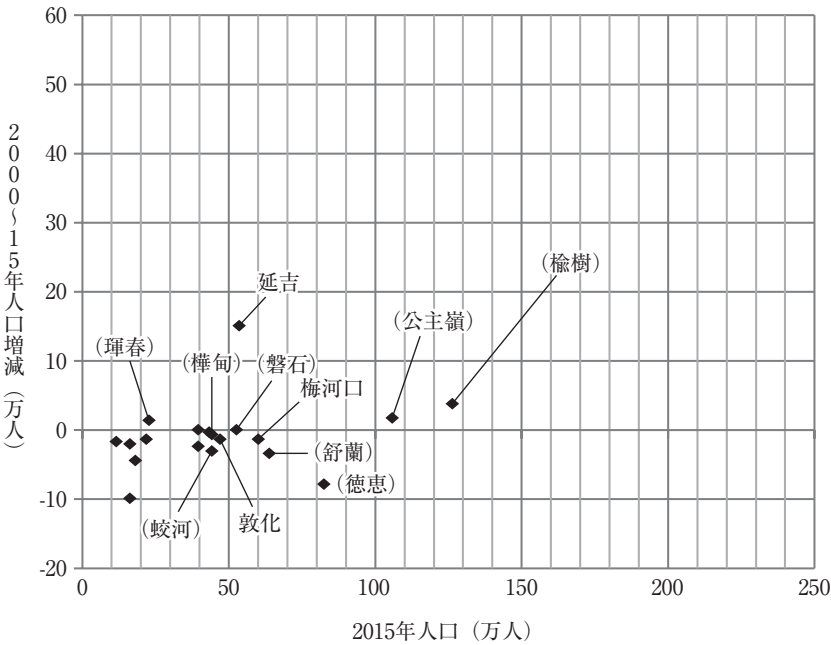
本稿で検討の対象とする東北地区の県級市は、遼寧省では16市、吉林省では19市、黒龍江省では17市となる。

遼寧省と黒龍江省では、ともに4市が人口規模を拡大し、吉林省では、5市が人口規模を拡大した。もっとも、拡大幅は、概して小さい。多くは、2万前後の拡大幅になる。人口規模を15.1万拡大した延吉市（38.9万→54.1万）は、例外の部類に属する。むしろ、目を引くのは、人口

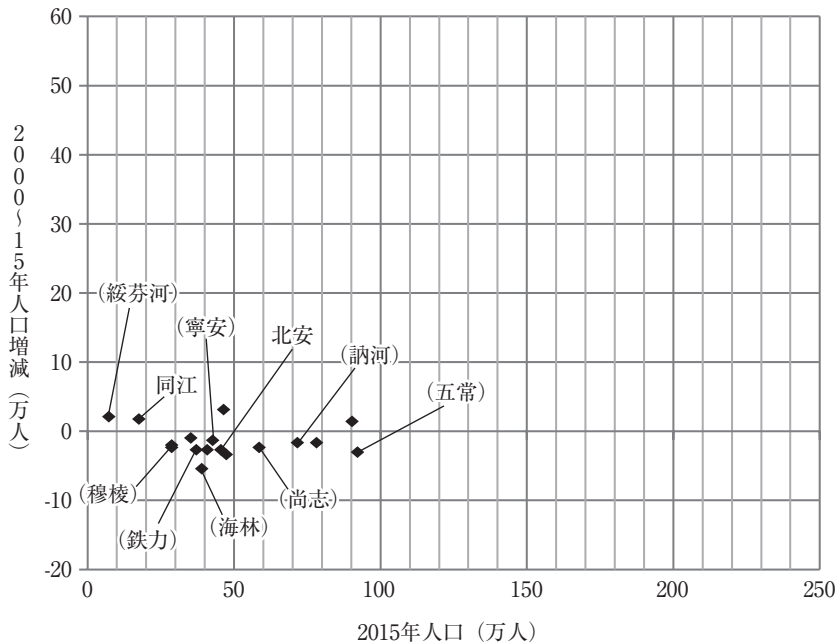
(4) 遼寧省



(5) 吉林省



(6) 黒龍江省



規模を縮小した県級市の多さであろう。人口規模を縮小した県級市は、遼寧省で12市、吉林省で14市、黒龍江で13市になる。このうち遼寧省の9市、吉林省の3市、黒龍江省の4市は、2000年末時点の人口規模が中位である58.3万超、そのうち2市は、100万超となる都市であった。盖州市（88.4万→69.9万）と凌海市（62万→51.5万）は、人口規模の縮小がとくに著しい。人口規模中位を上回る県級市における人口規模の縮小は、一定の人口規模を備えた県級市でも内外の条件次第で人口規模の縮小がありうる事実を示している。遼寧省、吉林省、黒龍江省に位置する県級市の人口規模の縮小は、北京市を中心とする省外への人口流出を主因とするものと思われる。

遼寧省で試験区域に認定された県級市は、海城市と新民市であり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、大連市の下位に位置する瓦房店市と莊河市、前陽鎮の上位に位置する東港市、溝帮子鎮の上位に位置する北鎮市である。吉林省で試験区域に認定された県級市は、延吉市、梅河口市、敦化市であり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、長春市の下位に位置する榆樹市と德恵市、吉林市の下位に位置する蛟河市、樺甸市、舒蘭市、磐石市、範家屯鎮の上位に位置する公主嶺市、敬信鎮の上位に位置する琿春市である。黒龍江省で試験区域に認定された県級市は、同江市と北安市であり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、哈爾浜市の下位に位置する尚志市と五常市、齊齊哈爾市の下位に位置する訥河市、牡丹江市の下位に位置する綏芬河市、海林市、寧安市、穆稜市、東寧市（2015年12月に市制へ移行しており、図表8（6）には含

まれない), 伊春市の下位に位置する鉄力市である。

遼寧省, 吉林省, 黒龍江省で試験区域に認定された県級市は, 人口規模と変動幅のいずれでも大きな開きがある。また, 人口規模を縮小した海城市, 新民市, 敦化市, 梅河口市, 北安市が, 試験区域に認定されており, 人口移動の経路を新たに作りだそうとする中国政府の意図を認めざるをえない。

(3) 華東地区——江蘇省, 浙江省, 安徽省, 福建省, 江西省, 山東省

本稿で検討の対象とする華東地区の県級市は, 江蘇省では21市, 浙江省では20市, 安徽省では5市, 福建省では13市, 江西省では9市, 山東省では28市となる。

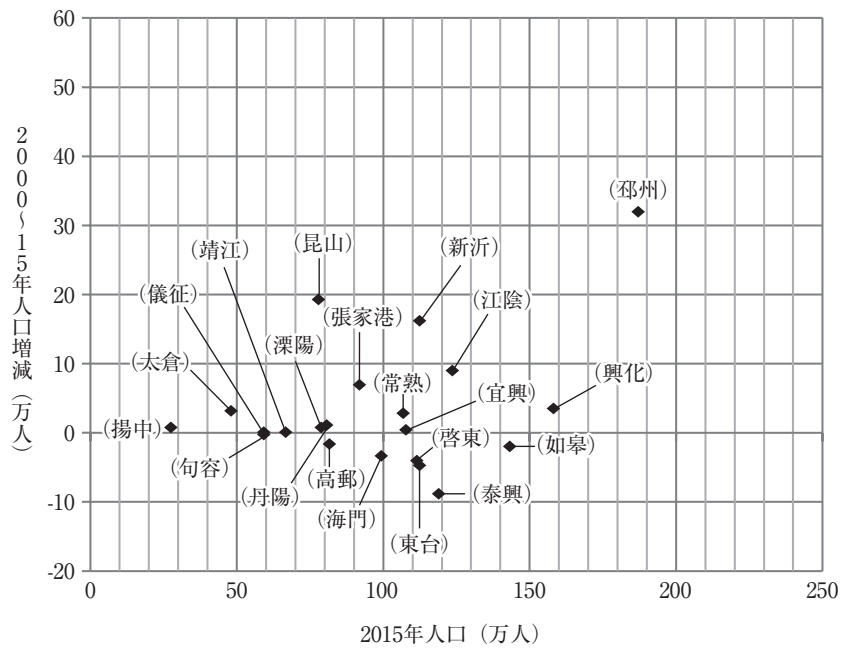
江蘇省では, 14市が人口規模を拡大している一方, 7市が人口規模を縮小しており, 人口規模の二極化が進展している。人口規模を拡大している県級市の多くは, 江蘇省中・南部(蘇南地区)に位置している。江蘇省中・南部は, 長江デルタ経済圏を形成する地域であり, とりわけ昆山市(59.5万→78.7万)は, 人口規模の拡大が著しい。残る江蘇省北部では, 邳州市(155.6万→187.5万)と新沂市(96.3万→112.7万)の存在感が際立っている。両市は, 「両(二)横三縦」政策の東隴海地区と中原経済区を結ぶ線上に位置しており, 近年, 経済開発が目覚ましい。行政区画を接する2市の合併を前提にして地級市への昇格させる建議(無記名)が, 中国共産党江蘇省委員会のウェブサイトに掲載されており²⁹, 今後の展開にも, 注意を払うことにしたい。他方, 人口規模を縮小した県級市のすべてが, 2000年末時点の人口が58.3万超であった。具体的にいえば, 啓東市(116.2万→112.1万), 如皋市(145.7万→143.7万), 海門市(103.6万→100万), 東台市(117.3万→112.7万), 高郵市(83.4万→81.6万), 句容市(59.6万→59.1万), 泰興市(128.3万→119.5万)である。集積の利益を発生させている県級市を数多く擁する江蘇省では, 県級市間の人口移動が盛んであると推察され, 一定の人口規模を擁していた県級市が人口規模を縮小させている。なお, 江蘇省は, 省全域が試験区域に認定されている。

浙江省では, 17市が人口規模を拡大しつつある。人口規模の拡大幅で上位になる県級市は, 樂清市(115.5万→128万), 義烏市(66.8万→77.2万), 臨海市(109.8万→119.6万), 永康市(50.1万→59.7万), 温嶺市(113.8万→121.5万)である。浙江省で試験区域に認定された県級市は, 義烏市のみであり, 間接的に認定されたとみなしうる県級市は, 寧波市の下位に位置する余姚市, 慈溪市, 奉化市, 嘉興市の下位に位置する海寧市, 平湖市, 桐郷市, 台州市の下位に位置する温嶺市と臨海市である。

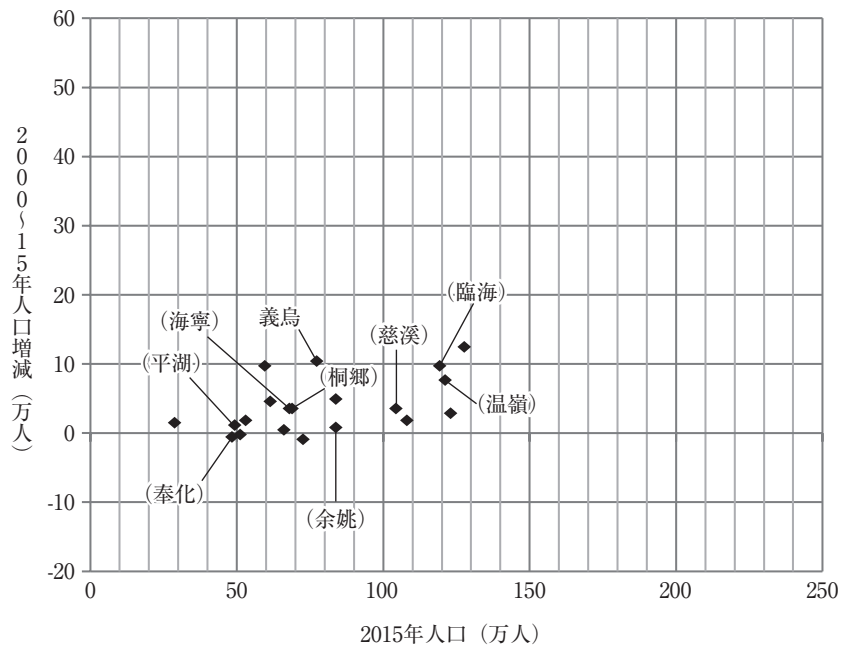
安徽省では, 4市が人口規模を拡大している。界首市(72.8万→80.2万)は, 拡大幅が突出している。安徽省も, 江蘇省と同様に, 省全域が試験区域に認定されている。安徽省の中央東部は, 上海市, 江蘇省中南部および浙江省北部とともに長江デルタ経済圏を形成しており, 「両

29 無記名「網友建言: 強烈呼吁邳州市合併新沂市昇格為地級邳州市」中国共産党江蘇省委員会ウェブサイト (<http://zgjssw.jschina.com.cn/zhuanti/sswghgzjy/201507/t2266287.shtml>)。

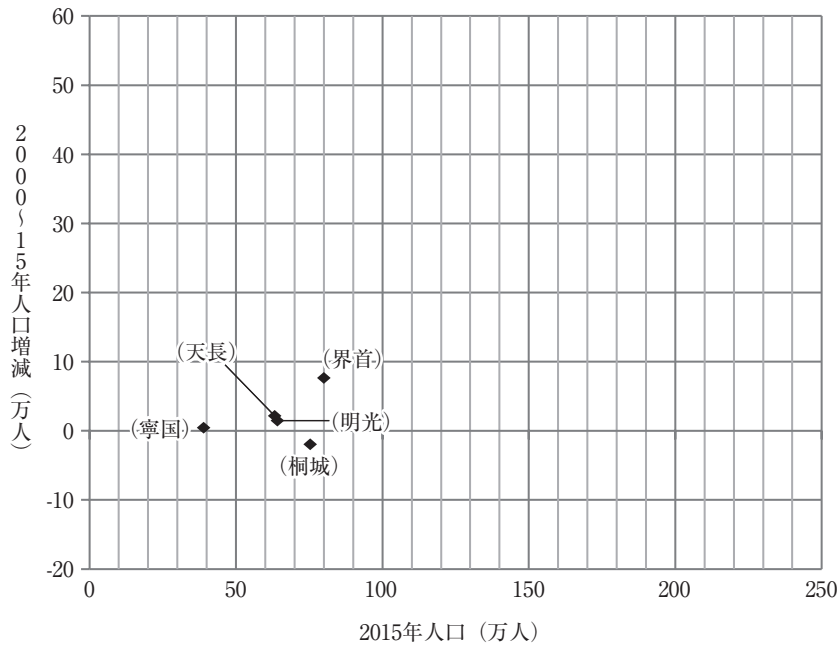
(7) 江蘇省



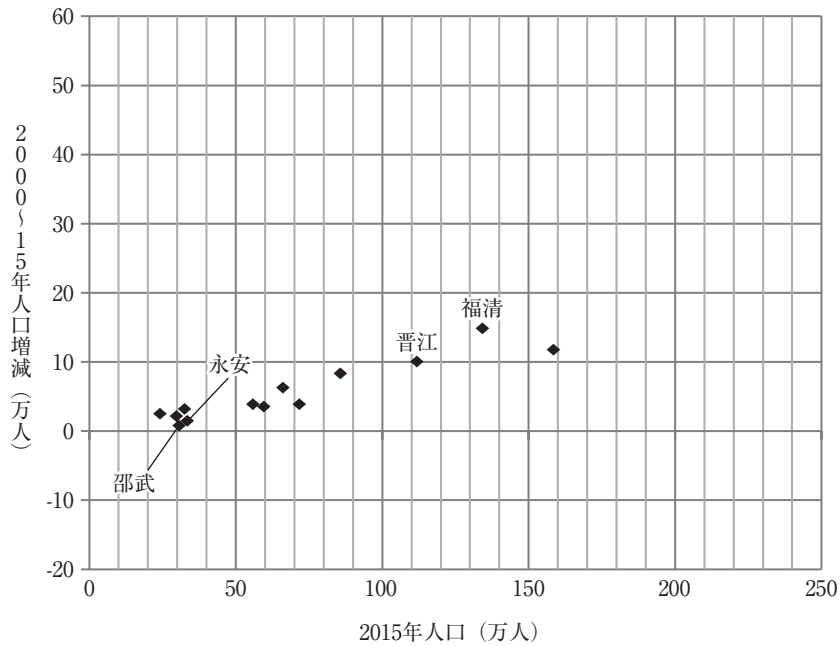
(8) 浙江省



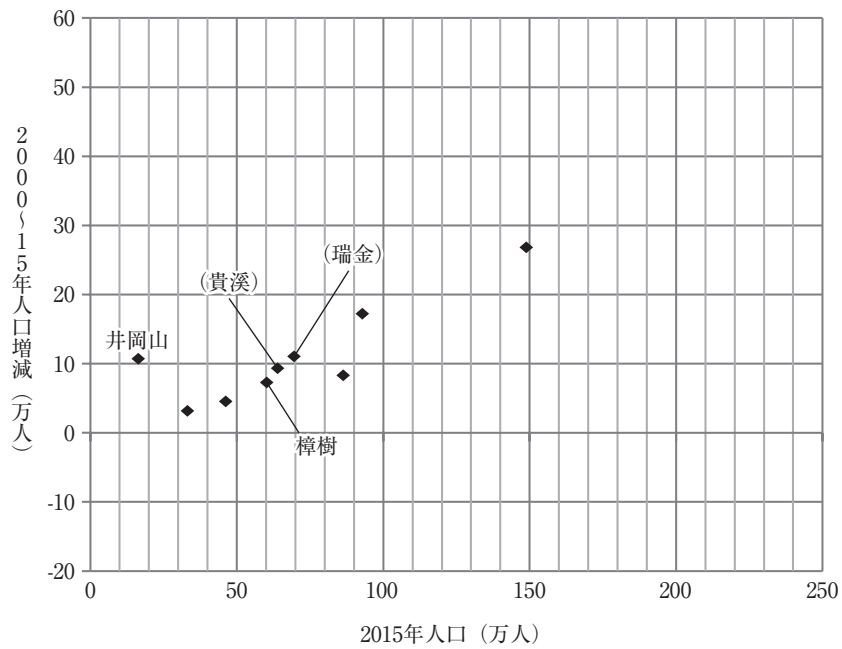
(9) 安徽省



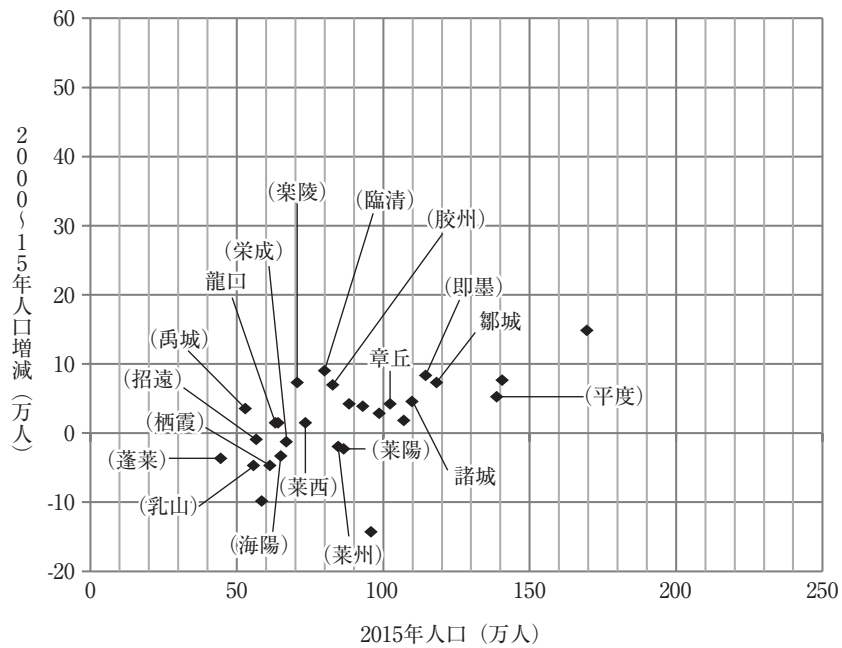
(10) 福建省



(11) 江西省



(12) 山東省



(二) 横三縦」政策や「一帯一路」構想の拠点としても位置づけられている。

福建省では、全市が人口規模を拡大しつつある。筆頭は、福清市 (119.6 万→134.4 万) である。福建省で試験区域に認定された県級市は、福清市、晋江市、永安市、邵武市である。

江西省でも、全市が人口規模を拡大しつつある。拡大幅も、総じて大きい。人口規模を 10 万以上拡大した県級市は、豊城市 (122.7 万→149.4 万)、樂平市 (76 万→93.2 万)、瑞金市 (58.6 万→69.8 万)、井岡山市 (6 万→16.9 万) である。江西省で試験区域に認定された県級市は、樟樹市と井岡山市であり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、鷹潭市の下位に位置する貴溪市と贛州市の下位に位置する瑞金市である。

山東省では、18 市が人口規模を拡大し、10 市が人口規模を縮小している。山東省の県級市の人口規模は、江蘇省と同様に、二極化する傾向にある。拡大幅の大きさで注目される県級市は、滕州市 (155.1 万→169.8 万)、臨清市 (71.4 万→80.2 万)、即墨市 (106.6 万→114.9 万)、新泰市 (133.8 万→141.3 万)、鄒城市 (111.1 万→118.5 万) などである。このうち滕州市と鄒城市は、行政区域を接しており、両市一帯となった都市建設を進めやすい環境にある。両市は、江蘇省の邳州市と新沂市と同様に、合併による地級市への昇格が検討されても不自然とは思われない状況にある。他方、安丘市 (109.9 万→95.5 万) と昌邑市 (68.4 万→58.8 万) は、人口規模をそれぞれ 14.3 万と 10 万も縮小している。

山東省で試験区域に認定された県級市は、章丘市、龍口市、鄒城市、諸城市であり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、比較的多く、青島市の下位に位置する胶州市、即墨市、平度市、萊西市、煙台市の下位に位置する萊陽市、萊州市、蓬萊市、招遠市、栖霞市、海陽市、威海市の下位に位置する榮成市と乳山市、徳州市の下位に位置する樂陵市と禹城市、聊城市の下位に位置する臨清市である。

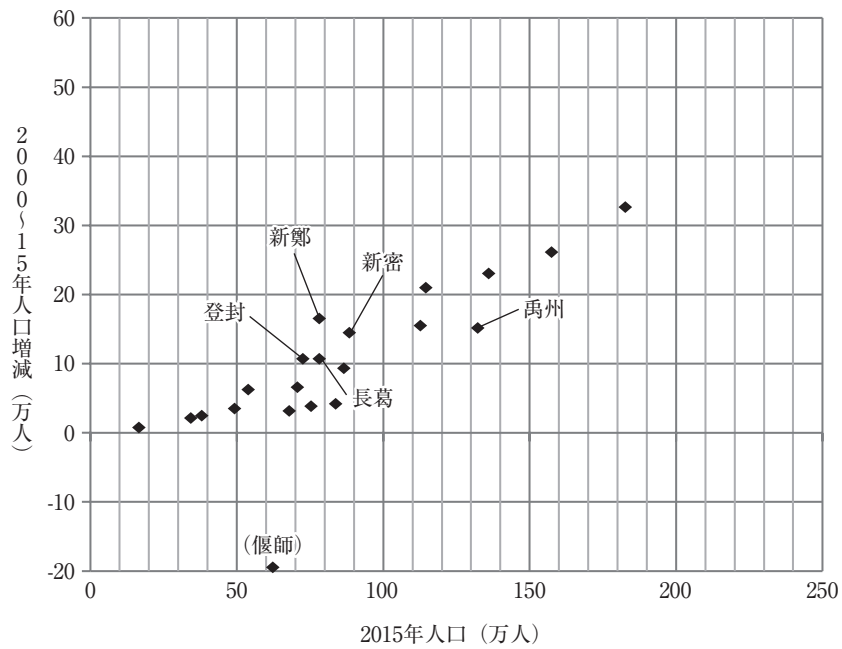
(4) 中南地区——河南省、湖北省、湖南省、広東省、広西壮族自治区、海南省

本稿で検討の対象とする中南地区の県級市は、河南省では 21 市、湖北省では 24 市、湖南省では 16 市、広東省では 20 市、広西壮族自治区では 7 市、海南省では 5 市となる。

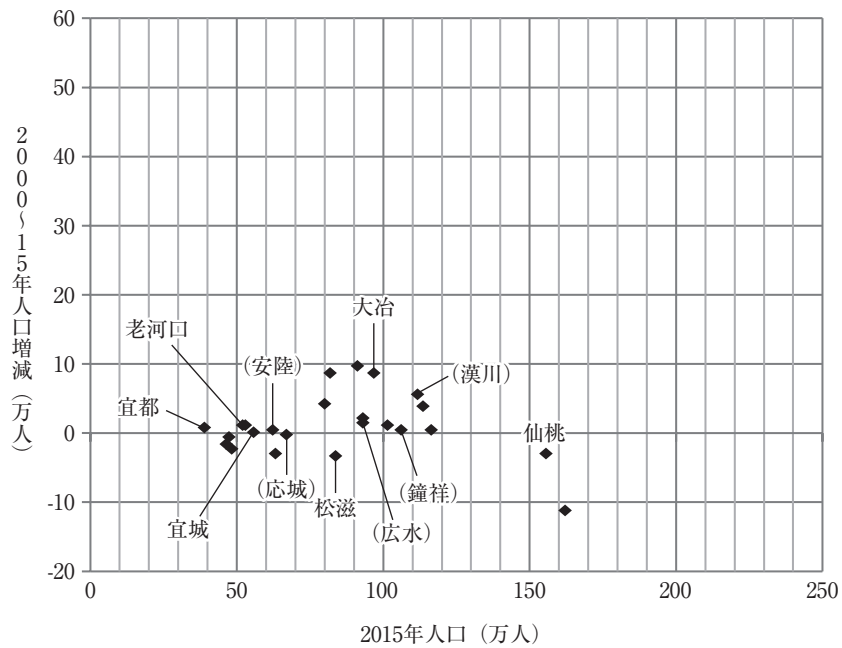
河南省では、20 市が人口規模を拡大しつつあり、人口規模を 10 万以上拡大した県級市が、10 市にもものぼる。内訳は、鄧州市 (150.3 万→182.8 万)、永城市 (131.1 万→157.5 万)、項城市 (113.3 万→136.3 万)、汝州市 (93.8 万→114.7 万)、新鄭市 (61.4 万→77.9 万)、林州市 (97.3 万→112.6 万)、禹州市 (116.9 万→132 万)、新密市 (74.3 万→88.7 万)、長葛市 (67.7 万→78.5 万)、登封市 (61.5 万→72.2 万) である。とりわけ鄧州市は、30 万以上も人口を拡大している。河南省で試験区域に認定された県級市は、新密市、新鄭市、登封市、禹州市、長葛市であり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、洛陽市の下位に位置する偃師市である。

湖北省では、16 市が人口規模を拡大している一方、8 市が人口規模を縮小している。拡大幅の大きさで注目される県級市は、利川市 (82 万→91.6 万)、武穴市 (73 万→81.7 万)、大冶市 (88.8 万→97.4 万) である。湖北省で試験区域に認定された県級市は、大冶市、宜都市、老河口

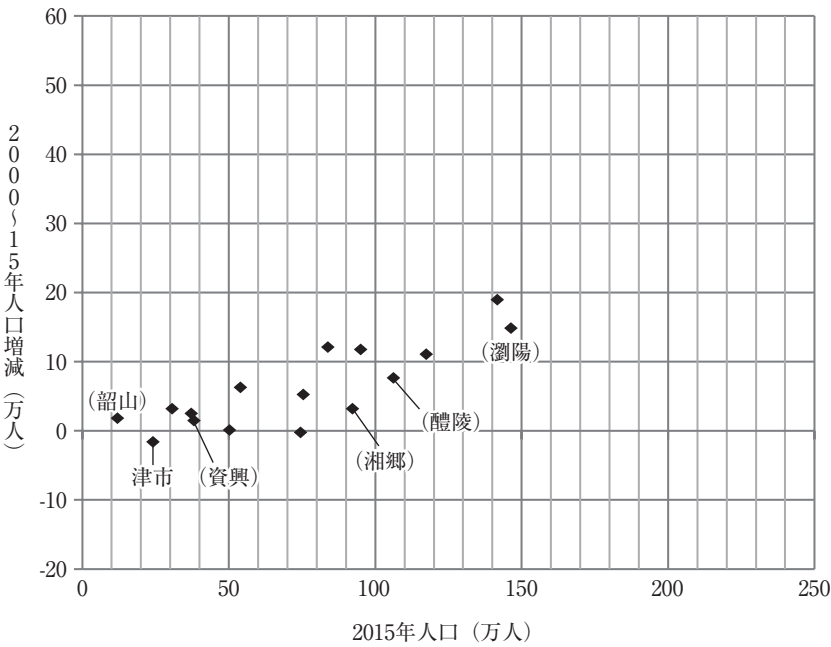
(13) 河南省



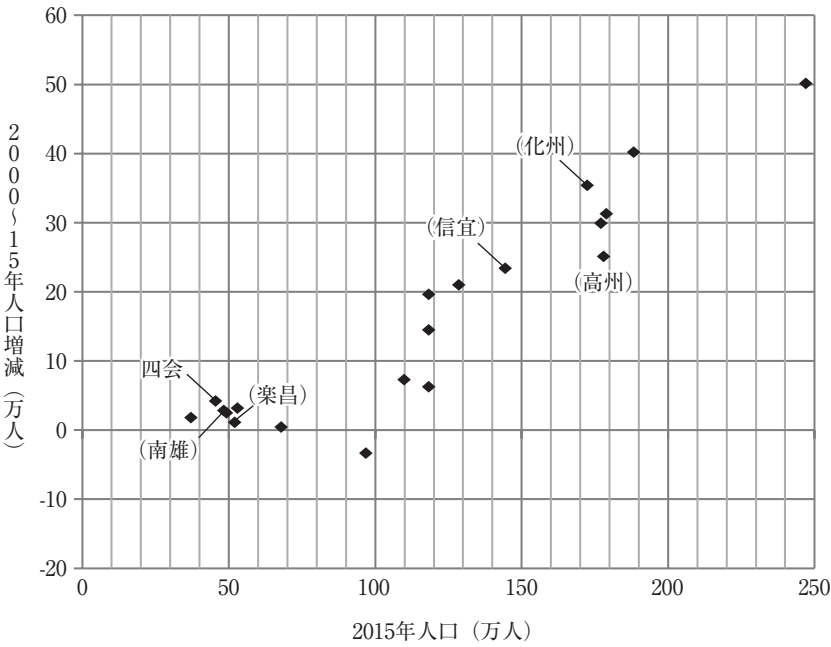
(14) 湖北省



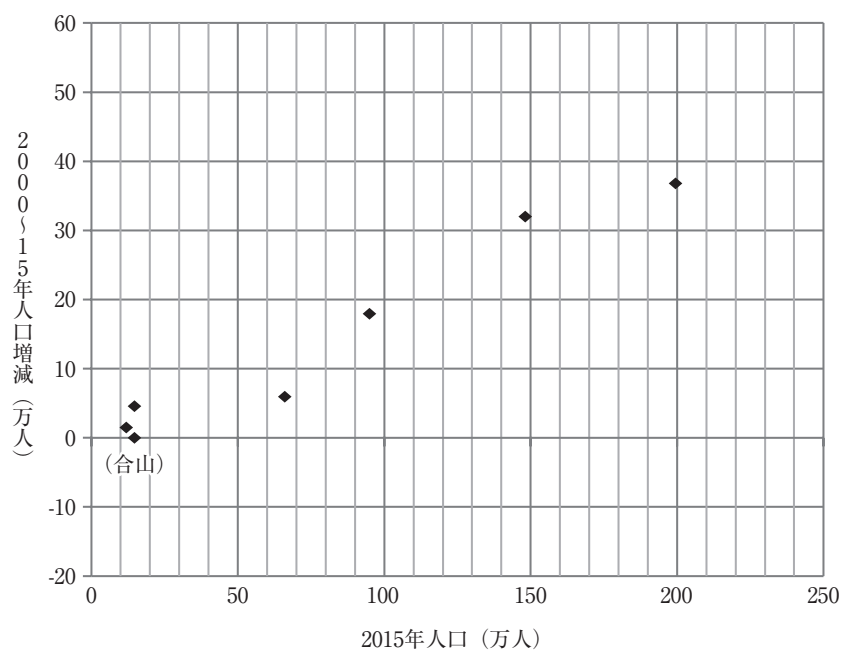
(15) 湖南省



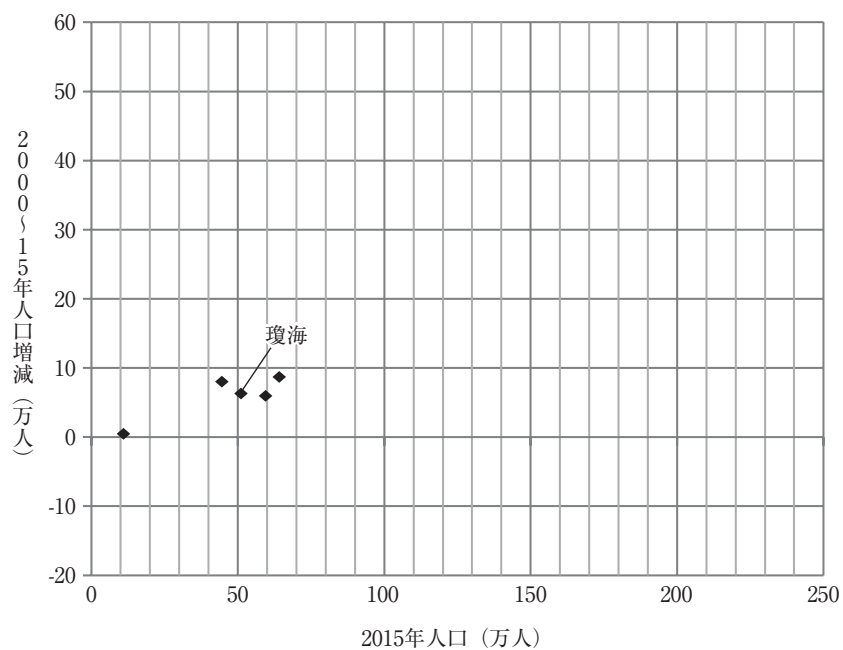
(16) 広東省



(17) 広西壮族自治区



(18) 海南省



市、宜城市、松滋市、仙桃市であり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、荊門市の下位に位置する鐘祥市、孝感市の下位に位置する応城市、安陸市、漢川市、随州市の下位に位置する廣水市である。

湖南省では、14市が人口規模を拡大しつつある。うち耒陽市（123.1万→142万）、瀏陽市（132.1万→146.9万）、武岡市（72.2万→84.1万）、常寧市（83.7万→95.5万）、漣源市（106.6万→117.5万）は、人口規模を10万以上拡大した。湖南省で試験区域に認定された県級市は、津市市のみであり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、長沙市の下位に位置する瀏陽市、株洲市の下位に位置する醴陵市、湘潭市の下位に位置する湘郷市と韶山市、郴州市の下位に位置する資興市である。

広東省では、18市が人口規模を拡大しつつある。人口規模を10万以上拡大した県級市は、10市にものほり、内訳は、普寧市（197.2万→247.3万）、陸豊市（149万→189万）、化州市（137.2万→172.5万）、廉江市（148.2万→179.6万）、雷州市（147.6万→177.4万）、高州市（153.5万→178.4万）、信宜市（121.3万→144.7万）、羅定市（107.4万→128.5万）、吳川市（98.6万→118.4万）、陽春市（104.2万→118.5万）である。驚くべきことに、普寧市は、50万以上も人口を拡大している。広東省で試験区域に認定された県級市は、四会市のみであり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、韶関市の下位に位置する樂昌市、南雄市、茂名市の下位に位置する化州市、高州市、信宜市である。近年の拡大幅が著しく大きい都市は、むしろ敬遠されているように見える。これらの都市は、市街地常住人口が100万以上になるのかもしれない。

広西壮族自治区では、6市が人口規模を拡大しつつある。人口規模を10万以上拡大した県級市は、桂平市（163.1万→200万）、北流市（116.2万→147.8万）、嶺溪市（76.9万→94.5万）である。桂平市と北流市は、30万以上も人口を拡大している。広西壮族自治区で試験区域に認定された県級市は、靖西市（2015年12月に市制へ移行しており、図表8（17）には含まれない）のみであり、間接的に認定されたとみなしうる県級市も、わずかながら人口規模を縮小した来賓市の下位に位置する合山市のみである。

海南省では、全市が人口規模を拡大しつつある。ただし、全市とも、拡大幅は10万に満たない。海南省で試験区域に認定された県級市は、瓊海市のみである。

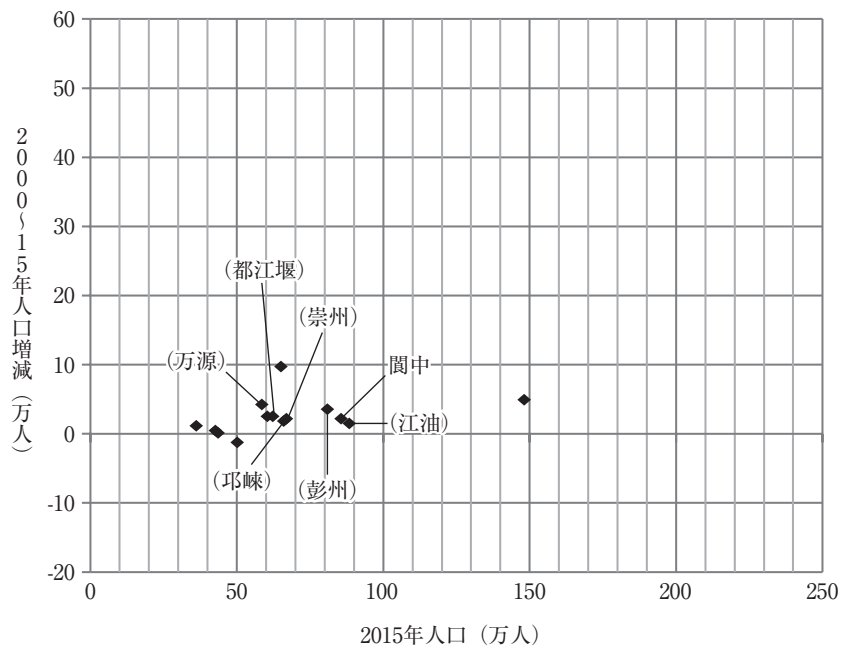
河南省、湖南省、広東省、広西壮族自治区では、特定の県級市に人口が集中する傾向が強く、湖北省と海南省では、比較的多くの県級市に人口が分散する傾向が強いという印象を受ける。

(5) 西南地区——四川省、貴州省、雲南省

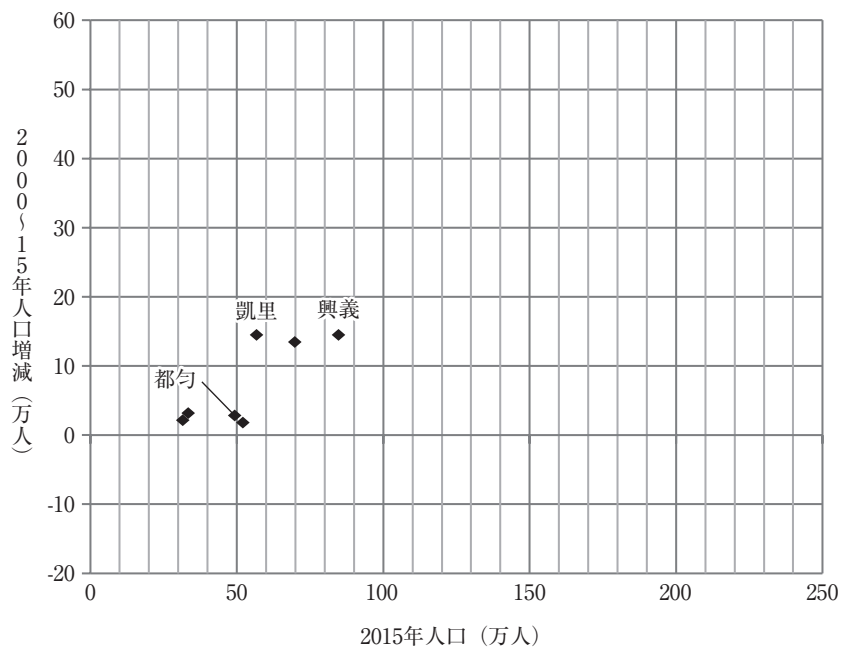
本稿で検討の対象とする西南地区の県級市は、四川省では14市、貴州省では7市、雲南省では9市となる。

四川省では、13市が人口規模を拡大しつつある。拡大幅が最大になる県級市は、西昌市（55.6万→65.3万）であり、四川省の県級市のなかでは群を抜いている。四川省で試験区域に認定された県級市は、閬中市のみであり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、成都市の下

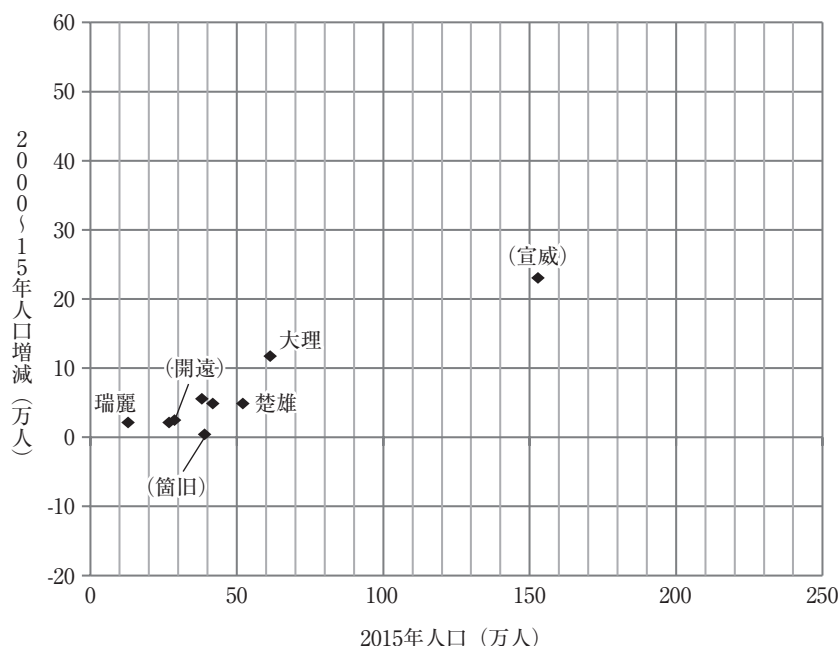
(19) 四川省



(20) 貴州省



(21) 雲南省



位に位置する都江堰市、彭州市、邛崃市、崇州市、綿陽市の下位に位置する江油市、達州市の下位に位置する万源市である。

貴州省では、全市が人口規模を拡大しつつある。凱里市 (42.5 万→56.9 万)、興義市 (70.5 万→84.8 万)、仁懷市 (56.1 万→69.6 万) は、人口規模を 10 万以上拡大している。貴州省で試験区域に認定された県級市は、都勻市、興義市、凱里市である。

雲南省でも、全市が人口規模を拡大しつつある。うち宣威市 (130 万→152.9 万) と大理市 (50.1 万→61.8 万) は、人口規模を 10 万以上拡大している。雲南省で試験区域に認定された県級市は、大理市、騰冲市 (2015 年 8 月に市制に移行しており、図表 8 (21) には含まれない)、楚雄市、瑞麗市であり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、板橋鎮の上位に位置する宣威市、紅河哈尼族彝族自治州の下位に位置する箇旧市と開遠市である。

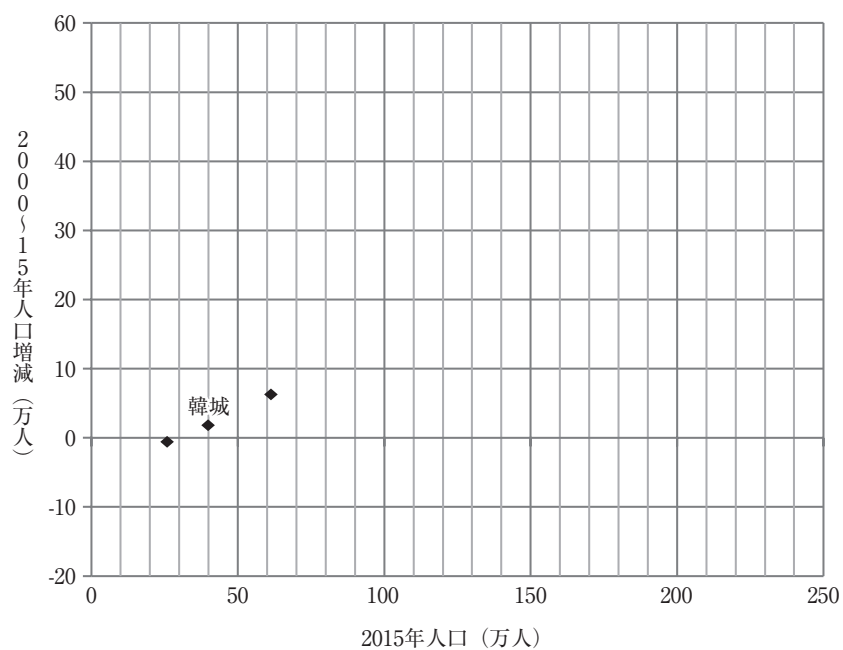
(6) 西北地区——陝西省、甘肅省、青海省、寧夏回族自治区、新疆維吾爾自治区

本稿で検討の対象とする西北地区の県級市は、陝西省では 3 市、甘肅省では 4 市、青海省と寧夏回族自治区ではともに 2 市、新疆維吾爾自治区では 15 市となる。

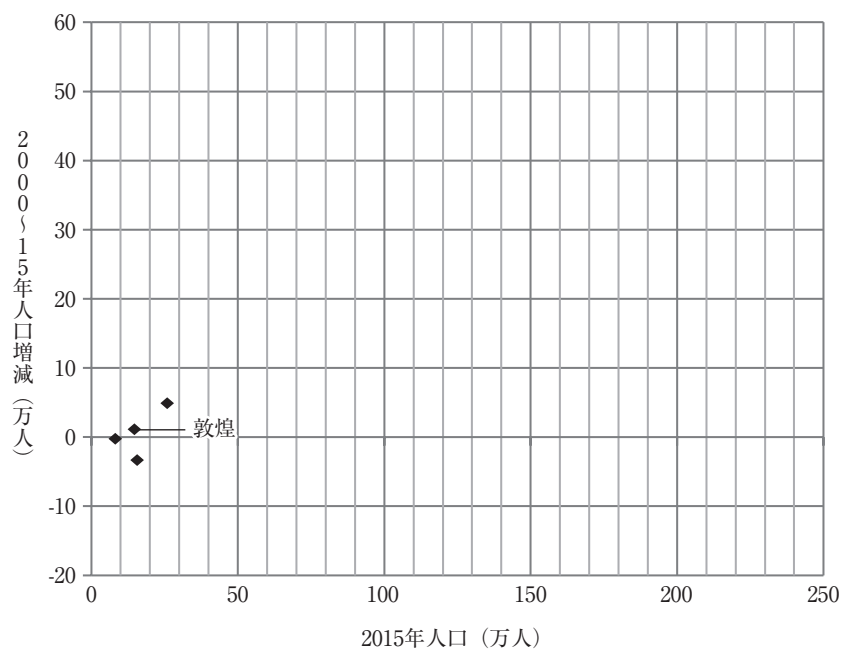
陝西省では、2 市が人口規模を拡大しつつあり、興平市 (55.5 万→61.7 万) は、拡大幅が最大になる。陝西省で試験区域に認定された県級市は、韓城市のみである。

甘肅省でも、2 市が人口規模を拡大している。うち臨夏市 (20.6 万→25.5 万) は、拡大幅が最大になるが、甘肅省で試験区域に認定された県級市は、敦煌市のほうである。

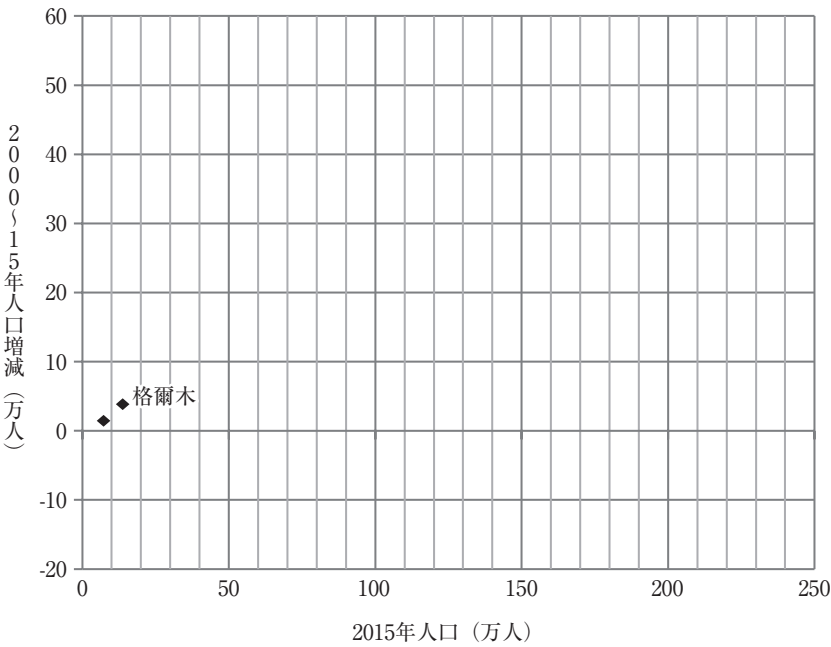
(22) 陝西省



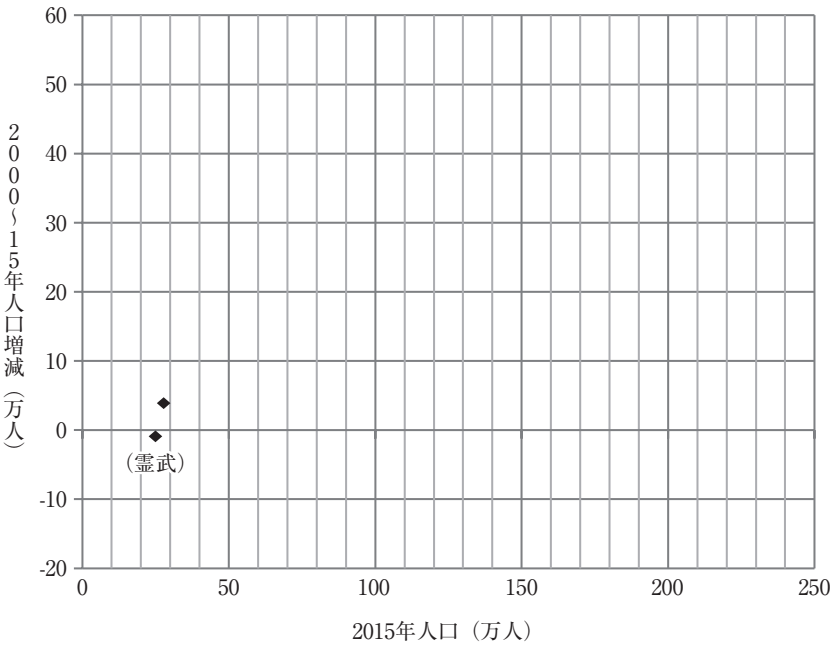
(23) 甘肅省



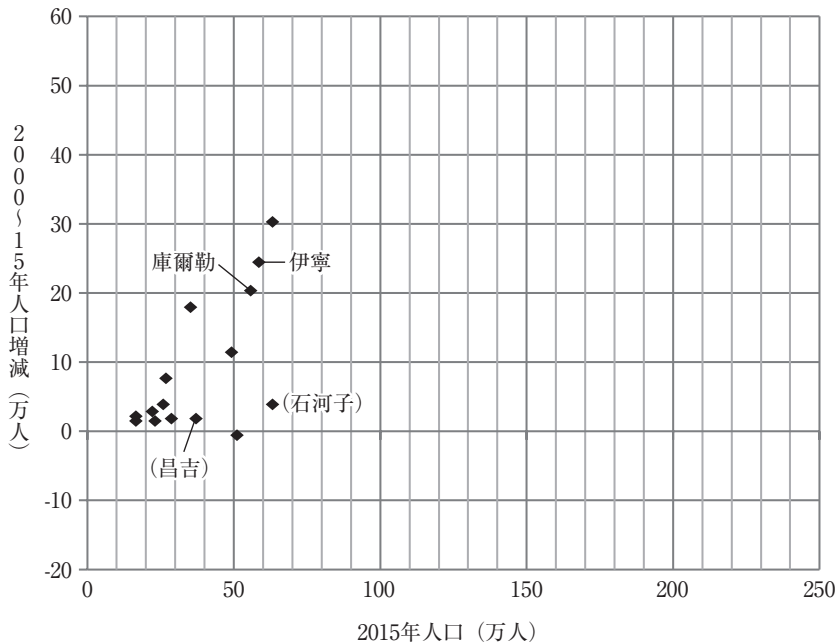
(24) 青海省



(25) 寧夏回族自治区



(26) 新疆維吾爾自治区



青海省では、全市が人口規模を拡大しており、格爾木市（8万→13万）は、拡大幅が最大になる。青海省で試験区域に認定された県級市は、この格爾木市のみである。

寧夏回族自治区では、1市が人口規模を拡大している。その青銅峡市（24.5万→28.2万）の拡大幅は、3.7万である。寧夏回族自治区で試験区域に認定された県級市は、存在せず、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、人口規模を縮小した寧東鎮の上位に位置する靈武市のほうである。

新疆維吾爾自治区では、14市が人口規模を拡大しつつある。人口規模を10万以上拡大した県級市は、喀什市（32.5万→62.8万）、伊寧市（34.3万→58.8万）、庫爾勒市（35.8万→55.9万）、和田市（17万→34.8万）、哈密市（37.5万→48.9万）である。喀什市は30.3万、伊寧市は24.5万、庫爾勒市は20.1万、和田市は17.8万、哈密市は11.4万人口規模を拡大した。新疆維吾爾自治区で試験区域に認定された県級市は、庫爾勒市と伊寧市に加え、2002年に複数の県級行政区の行政区域を寄せ集めてともに県級市となった阿拉爾市と五家渠市（ともに図表8(26)には含まれない）であり、間接的に認定されたとみなしうる県級市は、榆樹溝鎮の上位に位置する昌吉市と北泉鎮の上位に位置する石河子市である。

これまで確認してきたように、中国政府は、近年の人口規模の拡大幅や直近の人口規模の優位性から集積の利益が生じていると見込まれる県級市を試験区域に認定する一方、真逆の状況にある県級市をも試験区域に認定していた。人口100万超の県級市と人口10万超の県級市がともに

試験区域に認定されている事実は、中国政府が長期的な視点に立って国土全体の均衡的發展を意識しつつ「城鎮化」構想を進めている証左となろう。中国政府は、「両（二）横三縦」政策や「一帯一路」政策との兼ね合いも考慮しているようである。また、人口規模を縮小しつつある県級市も、試験区域に認定されており、他省・他自治区への人口流出に歯止めをかける狙いがあるように思われた。

おわりに

本稿の目的は、「規画」が農村住民の受入れ拠点として想定している小都市と中都市が人口規模からみて集積の利益を発揮しうる条件を潜在的であれ顕在的であれ備えているか否か判断したうえで、国家發展改革委員会がその試験区域として認定した県級市の認定基準について考察することにあった。前者については、日本の都市の人口規模との比較から集積の利益を十分に発揮するという結論に至り、後者については、近年の人口規模の拡大幅や直近の人口規模の優位性から集積の利益が大きいと見込まれる県級市を試験区域に数多く認定している一方、国土全体の均衡的發展を実現するために真逆の状況にある県級市をも試験区域に認定していることを明らかにした。

また、2つの目的に取り組む過程で、「新型城鎮化」政策は、人口と産業の集積の度合いに応じた段階的対応を基本方針としている可能性を示した。本稿は、結果的に、省級行政区間や地級行政区間の分析では捕捉できない人口移動と都市化との動向をも俎上に載せたことになる。

もちろん、残された課題も、膨大である。なかでも、試験区域の認定数で県級市と肩を並べる県については、設置数が県級市の5.4倍（2015年末）にものぼるために検討の対象から外さざるをえなかった。県は、市街地常住人口がすでに100万を超えている県級市が数多くある省・自治区や県級市の設置数が少ない省・自治区では、農村住民の受入れ拠点として積極的に位置づけられていると思われる。県級市と県を同一の視野に収めた考察は、今後の課題としたい。

また、県級市の人口規模の拡大要因については、分析手法上の限界もあってまったく触れられなかった。本稿では、県級市で生じている人口規模の増減は、住民が集積の利益の大きさを比較考量して居住地となる県級市を選択した結果であるという前提で論を進める以外になかった。この点については、とりわけ人口規模の拡大が著しい県級市を中心にして、さらなる文献調査や現地政府への訪問調査などをして解答をいつか示したいと思っている。